

# أصول المبدأ في الاقتصاد العام

دراسة تحليلية لمقررات مالية الاقتصاد العام

الدكتور عادل أحمد حشيش  
أستاذ الاقتصاد والمالية العامة  
كلية الحقوق - جامعة الإسكندرية  
محام بالتقاضي ومجلس الدولة

مؤسسة الثقافة الجامعية  
الإسكندرية











# أصول المبدأ للشيخ الإمام

دراسة تحليلية لمفومات مالية الاقتصاد العام

الدكتور عادل أحمد حشيش

أستاذ الاقتصاد والقانون الاقتصادي  
كلية الحقوق - جامعة الإسكندرية  
محام بالقضاء ومحاضر الدولة

مؤسسة الثقافة الجامعية

الإسكندرية



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



## إ مقدمة دواعي هذه الدراسة

صدر دراستنا الحالية عن « أصول المالية العامة للاقتصاد العام » و وقت أصبح لهذا الاقتصاد أهمية بالغة في كافة المجتمعات المعاصرة بالنظر الى ما طرأ على دور الدولة ككيان سيادى منظم من تطورات جذرية وعميقة كان لها أبعاد الأثر في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية .

و كنتيجة لذلك فقد تزايدت مسؤولية الدولة عن تحقيق « الإشباع العام » إلى الحد الذى أمكن معه التقرير بأن هذه التطورات قد أوجدت إقتصاداً عاماً له خصائصه وقواعده التى تختلف عن تلك التى تحكم سلوك الأفراد وهم ينشطون في حياتهم اليومية لإشباع حاجاتهم الخاصة . ومع توزع أوجه النشاط الاقتصادى بين ما هو عام وخاص ، فإن الأمر لم يعد ينحصر في مجرد إستمرار لمظاهر كانت سائدة من قبل ، حيث كانت الدولة والمواطنون يسهمون بأقلار متفاوتة في حل ما يعرف إصطلاحاً بالمشكلة الاقتصادية ، ولكنه صار بزوغاً لظواهر جديدة تختلف معها طبيعة وأهمية الاقتصاد العام بالمقارنة مع الاقتصاد الخاص .

وأما كان الوزن النسبى الذى يشغله « الاقتصاد العام » في الهيكل الاقتصادى للمجتمع بأسره بالمقابلة مع « الاقتصاد الخاص » أو وضعه بالنسبة لهذا الأخير ، فإننا نستطيع أن نقف على ما يشغله « الاقتصاد العام » في المالية العامة للدول الرأسمالية والاشتراكية والمتخلفة من مكانة آخذة في التزايد مع إزدياد درجة تدخل الدولة في المجالين الاقتصادى والاجتماعى ومن ثم تتأكد ضرورة الاهتمام بدراسة هذا الاقتصاد ، وإن كانت هذه الدراسة بطبيعة الحال لا بد وأن تترغى طبيعة الأوضاع القائمة المنبثقة عن النظم الاقتصادية والمالية المعاصرة ، وذلك لما لهذه الأوضاع والنظم من إنعكاسات على طبيعة « الفن المالى » المتعلق بتدبير المقومات الأساسية اللازمة لإستمرار نشاط الدولة المالى على المستوى القومى في اطار ما يعرف بمالية الدول الموحدة .

وإنطلاقاً من هذه الأهمية للإقتصاد العام ، وإدراكاً منا يتميز به البحث فيه من خواص وسحات وما تقتضيه دراسته من مقومات ، فقد وجدنا من الملائم في بحث أمره أن نوزع الموضوعات المكونة لهذا البحث على أربع أبواب نخصص الباب الأول منها للوقوف على المعالم الرئيسية لنشاط الدولة المالى المتصل بإشباع الحاجات العامة من خلال الاقتصاد العام في ضوء أوليات المعرفة الاقتصادية الخاصة به والسياسات المالية الموجهة له ، والباين الثانى والثالث لبيان الكميات المالية المطلوبة لمالية الاقتصاد المشار اليه والتى تتمثل في نفقات الدولة بإعتبارها وسيلة تدخلها في ميدان إشباع الحاجات العامة على اختلاف أنواعها

ومظاهرها ، وإيراداتها اللازمة تمويل نشاطها الإنفاق المتعلق بتحقيق هذا الإشباع .  
وحيث أن كلاً من النفقات والإيرادات العامة لا بد وأن يثبت في وثيقة عامة تمثل البيان  
المالى لهذا الاقتصاد لفترة معينة من الزمن بحيث تتضح صورة النشاط المالى للدولة على نحو  
متكامل ، فإن التعرف على معالم الميزانية العامة في الباب الرابع والأخير من هذه الدراسة  
يُعدُّ أمراً لازماً ومُبرراً بطريق التابع المنطقي ، إذ بالفراغ من إستعراض الكميات المالية في  
جانبي النفقات والإيرادات العامة ، تصبح ميزانية الاقتصاد العام هي الموضوع الذى  
نفرض نفسه بإعتباره الإطار التنظيمى المَوْضَعُ لكيفية إجراء المقابلة بينهما في نطاقه »  
وبعد ، فليست الدراسة الحالية عن « أصول الفن المالى لمالية الاقتصاد العام » إلا مجرد  
كلمات قصار في موضوع مُستفيض ، نعتبرها ما زالت قاصرة لأنها جاءت مقتصرة على  
النظم المالية الوضعية المعاصرة ، ولهذا فإننا نتوجه بالدعاء الى الله عز وجل أن يعيننا في  
قابل الأيام على أن نتدارك هذا القصور بإبراز موقف النظام المالى للإسلام الحنيف من هذه  
الأصول ، فذلك في رأينا السبيل الأمثل الذى يمكن أن نجد فيه الإنسانية المُعدبة في مجالنا  
الحالى وغيره من المجالات الحَلَّ القويم لما تعاني منه من مشكلات وما يواجهها من  
تحديات ، وهو أمر يجد يسير عندما تثير ظلمات الأرض بهداية السماء .

والله الموفق والسامع >

عادل أحمد حشيش

الاسكندرية في :

٢٣ ذوالحجه ١٠٤٣

أول أكتوبر ١٩٨٣

## الباب الأول

### في

التعرف على المعالم الرئيسية لنشاط الدولة المالي المتعلق بقيام الاقتصاد العام بإشباع الحاجات العامة وفقاً للضوابط الاقتصادية الخاصة به والسياسات المالية الموجهة له

تقديم وتقسيم : من الضروري قبل البدء في بيان العناصر المؤلفة للمالية الدولة ( النفقات العامة الإيرادات العامة الميزانية العامة ) أن نوضح في نطاق الباب الحالي عدداً من النقاط الجوهرية التي تريد في قدرتنا على حسن تفهم كل عنصر من هذه العناصر منظوراً إليه في حد ذاته ، أو من خلال ما تقضي به الأصول الكلية السائدة في اقتصادات المالية العامة والسياسة المالية . هذه النقاط تتصل بالتعريف ببعض المفاهيم الأساسية التي تساعدنا كثيراً على حسن تفهم الموضوعات التي سنوالى بحثها في الأقسام التالية ، فضلاً عن تحديد نطاقها وتفسير الأسس العلمية التي تصدر عنها . ولعل أولى الأمور بالبيان في هذا المجال ، أن نعرف بالحاجات العامة والتي تعتبر الأساس في التعرف على النشاط المالي للدولة وتحديد نطاقه ، بالنظر إلى أن للنشاط المالي هدفاً هو إشباع الحاجات العامة . بالفراغ مما يثيره تعريف هذه الحاجات وكيفية إشباعها من خلال الاقتصاد العام من مشكلات تتوضع لنا السمات المميزة للمالية العامة بالمقابل للمالية الخاصة ، كما يتبلور لنا ما يسمى « بالظاهرة المالية » فيكون هناك مجال لأن نقف على عناصرها وطبيعتها وصلتها بغيرها من مظاهر الحياة الاجتماعية . كذلك فانه لما كانت الظاهرة المالية تعتبر جزءاً من النظام الاقتصادي والاجتماعي والسياسي المحيط بها ، فانها لا بد وأن تدخل معه في علاقات تأثيرية متبادلة ، وأن تلعب فيه نتيجة لذلك أدوار محددة بأهدافه وغاياته ، الامر الذي يحسب معه دراسة عناصر المالية العامة في اطار من العلاقات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المتطورة ، سواء من ناحية الأوضاع المذهبية المهيمنة عليها ، ( الرأسمالية أو الاشتراكية ) ، أو ابتداء من مستوى التطور الذي بلغته هذه العلاقات منظوراً اليه من زاوية التقدم والتخلف الاقتصادي ، مما له انعكاساته على مضمون القواعد المنظمة لنفقات الدولة وإيراداتها وموازنتها العامة في مختلف النظم المالية .

وعليه ، فإن ايضاح ما سبق من نقاط ، وما يتفرع عنها من موضوعات يتوزع بيانه على الفصول الثلاث التالية :

الفصل الأول : الحاجات العامة وكيفية إشباعها . ( تحديد نطاق النشاط المالي للدولة من خلال الاقتصاد العام ومدى تميز المالية العامة عن المالية الخاصة ) .

مصل :الثاني الظاهرة المالية موضوع علم المالية العامة كتعبير عن النشاط المالي للدولة  
( عناصرها ، طبيعتها ، و صلتها بغيرها من مظاهر الحياة الاجتماعية )

الفصل الثالث : التطور الوظيفي لمفهوم مالية الدولة والسياسة المالية ( مدى تأثير  
عناصر الظاهرة المالية بالعلاقات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية  
السائدة ) .



## الفصل الأول

.. الحاجات العامة وكيفية اتساعها  
( تحديد نطاق النشاط المالى للدولة ومدى  
تغير الماله العامة عن المالية الخاصة )

**تمهيد .** لما كان علم المالية العامة يعنى فى المقام الأول كما سبق أن أوضحت مدوسه المشاكل المتعلقة بالحاجات العامة وتحصيص المالى اللازم لآشاعها ، فإن أحب فى تعريف الحاجات العامة يعد المقدمة الاولى والضرورة التى يتحدد على أساسها نطاق النشاط المالى فى محاولته اشباع هذه الحاجات ، كما أنه يقودنا فى هاية المطاف الى بيان الأوجه التى تختلف فيها طبيعة النشاط العام عن أوجه وطبيعة النشاط الخاص وبالتالى تميز بموجبها المالية العامة عن المالية الخاصة التى تخرج عن نطاق هذه الدراسة .

هذا التمييز يعتمد أساساً على التفرقة بين ما يدخل فى نطاق الحاجات العامة فيستحور على اهتمامات الباحث فى علم المالية العامة ، وما يعتبر بمثابة حاجات خاصة يهتم بدراستها أساساً علم الاقتصاد.فإذا ما تحددت طبيعة الحاجات العامة ، وجب على الدولة أن تقوم باشباع هذه الحاجات بواسطة قيامها بخدمات يطلق عليها « خدمات عامة » لهذا السبب . وبالاتناء من بحث الحاجات العامة وكيفية اشباعها ، يكون السبيل ممهداً للوقوف على ذاتية المالية العامة بالمقابل مع المالية الخاصة ، وهو الأمر الذى يرتفع معه كل لبس أو غموض يمكن أن يلحق بالنطاق الذى تمارس فيه الدولة نشاطها المالى . وبادخال ما تقدم فى الاعتبار ، فإنا نقدم على اجلاء التفصيلات المتعلقة بها فى ثلاثة مباحث على النحو التالى :

### المبحث الاول

#### أهمية تحديد طبيعة الحاجات العامة كمحدد لنطاق النشاط المالى للدولة<sup>(1)</sup>

يعتبر تحديد طبيعة الحاجات العامة بمثابة المقدمة الاولى والضرورية التى يتحدد على أساسها نطاق النشاط المالى للدولة . وحتى نصل الى تحديد هذا النطاق فإن الأمر يقتضى منا أن نعرض لمجموعة من الايضاحات نمعن النظر فيها الواحدة تلو الاخرى ليتسنى لنا نوال ما نريد الوصول اليه . هذه الايضاحات تتصل ببيان الصفة الاجتماعية للحاجات الانسانية ، وتقسيمها الى حاجات فردية وأخرى عامة ( أو جماعية ) ومعايير التفرقة بين هذين النوعين من الحاجات ، والمعايير المعول عليه من الناحية العملية فى هذا الشأن ، فإد ما استبان لنا ما تقدم ، استطعنا أن ننفذ بعد ذلك الى نطاق الحاجات العامة كمحدد أساسى للنطاق الذى تستطيع الدولة أن تمارس نشاطها المالى فيه .

## ( أ ) الطابع الاجتماعى والاقتصادى للحاجات الانسانية القائمة و المجتمع

من المشاهد والعلوم في سائر المجتمعات البشرية . بعض الخطر عن درجه تقدمها أو تخلفها ، أو نوعية النظم المطبقة فيها ، ان لكل اسناد حاجات متعددة تنوع ما بين حاجات فطرية ( أو فسيولوجية ) ، وأخرى مكتسبة ( أو اجتماعية )<sup>(١)</sup> من بين هذه الحاجات ما قد يكون حيويًا للإنسان ويلزم اشباعها حتى يحفظ عليه كيانه المادى ويستمر في وجوده ككائن حي ، ونجد مثلاً لذلك في الحاجات الى المأكل والملبس والمأوى وكثير من الحاجات مستمد من وجود المجتمع مع ما يفرضه من اعتبارات للحفاظ على المعيشة المشتركة فيه ، كالحاجة الى النظام والأمن في الداحل ، والى صد العدوان الاجنبى القادم من الخارج . على أنه يجب ملاحظة أن حاجات الانسان الحيوية انما هي نتيجة أيضاً لهذه المجموعة من الظروف والعوامل الانتاجية والاقتصادية التي تدخل في تكوين حضارة المجتمع في مرحلة معينة من مراحل تطوره . ففي اطار حضارى معين ، يكون للنشاط الاقتصادى فيه أهداف معينة ، تتقرر وفقاً لما يسود المجتمع من قواعد العرف والدين والقيم الخلقية ، وأحياناً التشريع . هذه الاهداف ، لا تقصد لذاتها ، وانما تتقرر بالنظر الى الحاجات العامة التي ينبغي التوافر على اشباعها . فالحاجات الانسانية اذن تتوقف في شكلها وخصائصها ومضمونها على المرحلة التي بلغها المجتمع في تطوره ودرجة حضارته . وهكذا فان كل ما تقدم يدل على أن الحاجات الانسانية في معظمها ، ذات طابع اجتماعى واقتصادى . فهي تستمد وجودها من المجتمع ذاته ، وتتأثر به وبمختلف الأوضاع السائدة فيه ، وعلى الأخص درجة تقدمه في المجالين الاقتصادى والاجتماعى ، وبصفة عامة مستواه الحضارى .

## (ب) - تقسيم الحاجات الى حاجات فردية أو خاصة وحاجات جماعية أو عامة :

وحاجات الانسان على هذا النحو المتقدم يمكن تقسيمها بصفة أساسية الى قسمين رئيسين : فهى قد تكون حاجات فردية أو خاصة **Besoins Individuel; Individual** Wants يستطيع الفرد أن يتولى أمر اشباعها ، وبالتالي فانه تترك له حرية التصرف ازاءها - كقاعدة عامة - في الظروف العادية في كل المجتمعات . ومن أمثلة هذا النوع من الحاجات ، حاجة الأدمى الى التغذية للابقاء على حياته ، وحاجته الى الكساء لوقاية جسمه من تقلبات الجوية ، وحاجته الى تأدية الشعائر أو الطقوس الدينية ، وهى كلها أمور مستمدة من مقتضيات الحياة المادية والروحية للإنسان . والى جوار هذا النوع من الحاجات توجد حاجات أخرى تعرف بالحاجات الجماعية ( أو العامة )<sup>(٢)</sup> ، « **Besoins collectif; collective want** » يلزم اشباعها بصورة جماعية بالنسبة لسائر أفراد

انصاع . بالنظر ان أن هؤلاء الافراد يشعرون باخاجه اليها مجتمع حيث يتميز الكثرة  
لحاجته منها بعدم قابليتها للتجزئة . Indivisible . أو المخصوص لما يسمى « مبدأ  
الاستبعاد » . - Principe d'exclusion; The Exclusion Principle . - ويعنى ذلك .  
أن اشاح هذه الحاجات ( الجماعية أو العامة ) يتد عن طريق قيام الدولة خدمات تؤدي  
للمجتمع ككل . ولا يؤدي استهلاك أحد الافراد منها انى الانقاص من استهلاك  
الآخرين . كما أنه يتعدر تقديمها في وحدات مجزأة وتحديد مدى انتفاع الأفراد بها . ومن ثم  
فانه يتعدر استبعاد أحد أفراد المجتمع من الاستفادة منها ، سواء أسهم في تمويل النفقات  
اللازمة للقيام بها أم لم يسهم فيها . وتعتبر خدمات الدفاع والأمن والعدالة خير مثال  
لذلك . وواضح أن الحاجات العامة بهذا المعنى لا يرتبط اشباعها أساساً بمقدرة الفرد على  
الدفع . وذلك على عكس الحاجات الفردية ، حيث تعتبر هذه القدرة - والتي تتبلور فيما  
يعرف بالقدرة على التصويت الاقتصادي ، وهى فكرة ترتبط ارتباطاً طردياً ، وبغض  
النظر عن مفهوم العدالة التوزيعية في النظم الاقتصادية المعاصرة ، بمجم الدخول النقدية  
الموزعة على الافراد ، وبالقوة الشرائية للنقود والتي يحددها أساساً المستوى العام للأثمان -  
هى المحدد الاساسى لحجم ما يستطيع الفرد أن يشبعه بنفسه من حاجاته الخاصة ، بغض  
النظر عن اشباع غيره من الافراد لهذه الحاجات من عدمه ،  
وان كان هذا لا يحول دون امكانية أن تقوم الدولة بتوفير بعض ما يلزم لمن لا يملكون هذه  
القدرة من خلال ما تقوم به من اتفاق عام على ما سئرى في الباب المخصص للنفقات العامة  
من هذه الدراسة .

#### (ج) - معايير التفرقة بين الحاجات العامة والحاجات الخاصة :

غير أن التقسيم السابق للحاجات بين عامة وخاصة وإن تميز بالبساطة في التعريف  
بمضمون كل منهما إلا أن هنا لا ينفي أن طبيعة كل نوع منهما كانت ( وماتزال ) موضع  
خلاف بين علماء المالية العامة ، ولهذا فأننا نجدهم قد ترددوا وهم بصدد تحديدها بين عدة  
معايير ، لعل من أكثرها ذيوماً في الكتابات المالية تلك المعايير المتصلة بثلاثية من يقوم  
بالاشباع ، وبالشخص الذى يحس بالحاجة وبتكلفة اشباعها ، أو حتى بالاحتكام الى  
الملاسات والظروف التاريخية .

فقد اعتمد فريق أول من هؤلاء الكتاب في تحديد طبيعة الحاجات موضوع البحث على  
طبيعة من يقوم بالاشباع ، بين النشاط الخاص الذى يهدف الى اشباع الحاجات الخاصة ،  
والنشاط العام الذى يهدف الى اشباع الحاجات العامة ، وانتهى هذا الفريق الى تعريف  
الحاجات العامة بأنها الحاجات التى تقوم السلطة العامة باشباعها عن طريق الاتفاق العام .

ويستند فريق ثالث في حديد نوعي الحاجات ، خاصة وإنعامة ، على تحديد الشخص الذي يحس بالحاجة . فالحاجة تكون خاصة إذا كان الذي يحس بها أحد الأفراد ، وتكون عامة إذا كانت الجماعة هي التي تشعر بها ، أي أن الحاجة الخاصة ، هي الحاجة الفردية ، والحاجة العامة هي الحاجة الجماعية .

ويرتكز فريق ثالث في التفرقة بين قسمي الحاجات المشار إليها على معيار اقتصادي ، وهو ما يعرف « بقانون أقل مجهود » ، والذي ينصرف إلى تحقيق أكبر منفعة ممكنة بأقل نفقة ممكنة . فالفرد يسترشد ، وهو في سبيل إشباع حاجاته الخاصة بهذا المعيار . فهو لا يقدم على إشباع حاجة إذا كان إشباعها يتطلب نفقة تكبر ما تحققه له من منفعة . أما إشباع الحاجات العامة فلا يخضع ، في هذه الوجهة من النظر ، لهذا المعيار ، إذ يكون على الدولة أن تقوم بإشباع هذه الحاجات ، بصرف النظر عن هذه الموازنة بين النفقة التي تتحملها والمنفعة التي تعود عليها .

ويؤيد فريق رابع رأيه في التفرقة بين نوعي الحاجات بمعيار تاريخي . فيعتبر حاجات عامة تلك التي يدخل إشباعها في نطاق دور الدولة التقليدية ، أي في نطاق فكرة المرافق العامة ، وهي بصفة أساسية الدفاع والأمن والصحة .

غير أن المدقق في المعايير المتقدمة يستطيع أن يخلص في سر إلى أنها لا تكفي لبيان التفرقة بين الحاجات الخاصة والحاجات العامة ، وبالتالي فإنها تقصر عن بيان طبيعة الحاجة العامة ومن ثم يظل النطاق الذي تمارس فيه الدولة نشاطها المالي في حاجة لمزيد من التحديد والانضباط . فالاعتداد على شخص القائم بالإشباع لا يلقى ضوئاً على طبيعة الحاجات العامة ، ولذلك لا يمكن الاعتماد عليه في إجراء أية تفرقة مسبقة ، وقبل الإنفاق ، بين الحاجة العامة والحاجات الخاصة . ومن ناحية أخرى فإن المعيار الثالث ( المستند على الشخص الذي يحس بالحاجة ) لا يسلم هو الآخر من القصور . فهو وإن ألقى ضوئاً على طبيعة الحاجات العامة ، إلا أنه يهيم أن الاحساس بالحاجات العامة ( الجماعة ) إنما يعم هو الآخر خلال أفراد الجماعة ، وعلى ذلك فإن هذا المعيار لا يصلح للتفرقة بين نوعي الحاجات ، كما يهيم أيضاً أن بعض الحاجات التي تحس بها الجماعة قد لا تقوم الدولة بإشباعها ، بل تترك الأمر للنشاط الخاص وهو ما يجعل هذا المعيار غير كاف لتحديد الحاجات العامة . أما المعيار الثالث ( المرتكز على قانون أقل مجهود ) ، فمن الواضح وهو ينكر على الدولة قيامها بالموازنة بين النفقة وبين المنفعة ، بعيد عن الصواب . فالذي لا شك فيه ، أنه إذا امتنع على الدولة أن توازن بين النفقة العامة والمنفعة العامة التي تعود عليها بصفتها شخصاً عاماً ، إلا أنه يظل عليها أن توازن بين النفقة العامة والمنفعة الجماعية التي تعود على الجماعة ككل ، مع إعطاء المنفعة الجماعية مضموناً يتفق مع طبيعة دور الدولة ، هذا الدور الذي يمتد ليشمل الوظائف التقليدية لها ، وهي تلك التي تمثل

في لقيام على مرافق العامة . ويشمل أيضا إقامة المرافق الاجتماعية والاقتصادية والاستغلال للموارد المعطلة . فالمصلحة الجماعية التي تهدف المصلحة العامة الى تحقيقها تتكون من مجموع عناصر اقتصادية وسياسية واجتماعية معقدة . ومن هنا نخلص الى أن اشباع الحاجات العامة يخضع ، شأن اشباع الحاجات الخاصة ، للموازنة بين المصلحة والمصلحة ، مع إعطاء المصلحة فيما يخص الحاجات العامة ، مضمونا أوسع من مضمونها بالنسبة للحاجات الخاصة . حيث يتسع هذا المضمون ليشتمل على عناصر اقتصادية لا يمكن تفويتها بالقوة<sup>(1)</sup> .

وأخيرا فالمرجع المستند الى التاريخ ، وهو رابع هذه المعايير لا يواجه الا مرحلة من مراحل تطور الدولة ، وهي تلك التي تعرف بمرحلة الدولة الحارسية « L'Etat Gendarme » ، أي مرحلة دولة المذهب الفردي الحر<sup>(2)</sup> ، ويقصر عن مواجهة مرحلة الدولة المتدخلية « L'Etat interventionniste » . وهي تلك التي شهدت ازدياد الحاجات العامة ، والتي تهدف بالإضافة الى القيام بالوظائف التقليدية ، الى ضمان التوازن الاجتماعي والاقتصادي « Equilibre social et Economique » ؛ « Equilibrium » . هذا فضلا عن قصوره عن مواجهة مرحلة « الدولة الاشتراكية » . وهي التي تقوم أساسا بالانتاج .

(د) عدم وجود فوارق موضوعية واضحة بين نوعي الحاجات ( تحديد ما يعتبر حاجة عامة يتم عن طريق إختيار سياسي تحريم السلطات الحاكمة ) :

مما تقدم يتضح لنا أن مسألة تحديد طبيعة الحاجات العامة بالمقابل للحاجات الخاصة لا تخلو من صعوبة ، ويرجع السبب الأساسي في ذلك الى أنه لا توجد بين هذين النوعين من الحاجات فواصل دقيقة . فإذا إستثنينا بعض الحاجات الاجتماعية ذات الأهمية الأساسية التي لا يمكن بطبيعتها ان يقوم بقضائها غير هيئات عامة ، فإن جميع الحاجات الاخرى وتكون الغالبية العظمى ، ليست لها مميزات خاصة تجعل اشباع بعضها قاصرا على الهيئات العامة ، واشباع البعض الآخر قاصرا على الجهود الخاصة ، ولهذا فانه لا يوجد بين الحاجات العامة والحاجات الخاصة في جميع الاحوال فروق موضوعية ذاتية ولا حدود ثابتة .

فما يعتبر حاجة عامة في دولة ما وتبتل الهيئات العامة فيها أمر اشباعها ، قد تكون هذه العملية متروكة للجهود الخاصة في دولة أخرى ، وفي نفس الدولة ما يكون اليوم حاجة عامة قد يكون في عصر مضى حاجة خاصة . وإذا انتفى وجود فروق موضوعية حقيقية واضحة بين نوعي الحاجات ، فلا يكون من المستطاع تحديد الحاجات العامة اعتدأ على عناصر موضوعية ، ولا يبقى لتحديد سوى الالتجاء الى العنصر للموسم الوحيد ، وهو طبيعة الهيئة القائمة بقضاء الحاجة ، ولهذا يطلق معظم كتاب المالية العامة اسم « الحاجات

العامة « على الحاجات التي تقوم بإشباعها هيئات عامة مهما كانت تلك الحاجات . هذا الاتجاه في تحديد نطاق الحاجات العامة بالنظر الى شخص من يقوم بالإشباع - ولو أنه لا يسلم من النقد - الا أنه يتميز بالبساطة والواقعية في التطبيق ، على أن نفهم الحاجة العامة التي تتولى الهيئات العامة إشباعها بالمفهوم الذي قدمناه للحاجات الجماعية بالمقابلة للحاجات الفردية . وتشمل الهيئات العامة جميع الهيئات والوحدات التي تمارس نشاطها في اطار هيكل الاقتصاد العام على النحو الذي سوف نشر الى فكرته الأساسية بعد قليل .

بهذا يختلف نطاق الحاجات العامة ( وبالتالي نطاق النفقات والإيرادات العامة ) من دولة لأخرى ، وفي ذات الدولة من عصر لآخر تبعاً لدورها الذي يحدده النظام الاقتصادي والسياسي القائم فيها . وبصفة عامة ، فإن استقرار الفكر واستقصاء التطبيق في المجال المالي ليدل على أن ما يعتبر من الحاجات العامة في دولة من الدول ، إنما يحدد أساساً بمعرفة السلطات الحاكمة فيها ، وهو تحديد يتم بمداة باختيار سياسي *Choix Politique* تسيطر عليه العوامل والظروف السياسية قبل غيرها<sup>(١)</sup> وإن كان هذا التحديد لا يخلو التوصل الى قرار سياسي فيه من صعوبات وذلك بالنظر الى ان تحديد الحاجات العامة واختيارها يثير العديد من صور التنازع بين الفرد والجماعة وبين الحاضر والمستقبل ، وبين الأفراد المستفيدين بذلك الجانب من الانتاج القومي المخصص للاستهلاك ، وبين الحاجات الشخصية والحاجات الموضوعية الأمر الذي ينبئ معه على السلطات الحاكمة القيام بتقرير هذه الحاجات الجماعية التي يؤدي إشباعها الى تحقيق نفع عام لحساب المجتمع بجميع طبقاته<sup>(٢)</sup> . وما من شك في أن أسلوب معالجة هذه الصور من التنازع يلقي الضوء على الاختلافات الجوهرية بين النظم الاقتصادية ، كما أنه يعتمد في تحقيقه على تدبير الوسائل اللازمة لإشباع هذه الحاجات ، وتلك مسألة تهيمن عليها أولاً وأخيراً الاعتبارات الاقتصادية قبل غيرها من الاعتبارات وعلى الأخص فيما يتنافر للاقتصاد القومي من موارد بشرية ومادية وإمكانات فنية ( تكنولوجية ) للإفادة الاقتصادية من هذه الموارد .

#### (هـ) - نطاق الحاجات العامة موضع إهتمام المالية العامة وحدود النشاط المالي للدولة :

وإذا كان قد استبان لنا أن الأساس الذي يستند اليه تحديد الحاجات العامة هو القرار السياسي الذي تتخذه السلطات الحاكمة في الدولة في الحدود المتقدمة ، فإنه ينبئ أن تتوقف هنا قليلاً لتتأمل في ظاهرة اتساع نطاق الحاجات العامة وانعكاساتها على النشاط المالي للدولة . هذا الاتساع وإن أمكن التفرير بزيادة المطلق مع تقدم المدنية وتطور الفلسفة التي تسيطر على المجتمعات الانسانية ، فإنه مع ذلك لا يمكن الحديث في هذا الشأن عن اتجاه متسلسل الإبعاد في مختلف التكوينات الاجتماعية وذلك بسبب التطورات المذهبية والواقعية التي

صرح على دور الدولة الاقتصادى وانتهت الى تغاير القيد على حريتها و تحديد الحاجات عامة . وهو ما يعنى تحريك الحد التوسعى والتعمقى لثباتها اثنان بانتعشه لقطاع الصناعات  
بده - حاب

١ - هى مرحلة الدولة الحارسة التى تميزت بانحسار دور الدولة الاقتصادى وتقلص حجمه بعد ارساء أسس التحول الصناعى و بداية التطور الرأسمالى ، تجد وظيفة الدولة خير تعبير عنها فى كتابات « آدم سميث » « Adam SMITH » ( ١٧٧٣ - ١٧٩٠ ) فى بحثه الشهير عن طبيعة وأسباب ثروة الأمم المنشور عام ١٧٧٦ . فى هذا البحث يقصر سميث هذه الوظيفة على القيام بمهمة الدفاع الخارجى ، وتولى مسئولية الأمن الداخلى من خلال ما تقوم به أجهزة القضاء والشرطة وما يشابهها والنهوض بالأعمال العامة والمنظمات اللازمة للجماعة ( الأشغال العامة ) والتى ليس من طبيعتها أن تغل دخلا يغطى نفقاتها ومن ثم ينجم الأفراد لهذا السبب عن الاتفاق عليها . وتمثل هذه الأعمال بصفة أساسية فى القيام بما يلزم لتسهيل التجارة وفى نشر التعليم وفى المحافظة على الصحة العامة ، حيث يشكل هذا الواجب الأخير ما يعرف فى لغتنا المعاصرة بالانفاق على الأغراض الاقتصادية والاجتماعية وإن كان فى ذلك الوقت محدود النطاق بالنسبة الى الواجبين الآخرين<sup>(١)</sup> .

٢ - وفى ظل « الدولة المتدخلة » التى صاحبت تطور طريقة الانتاج الرأسمالية وتغلغلها فى أجزاء كثيرة من الاقتصاد العالمى ، واشتداد حدة الأزمات الاقتصادية - وهى تلك الأزمات التى تعاقبت على دول النظام الرأسمالى والتى بلغت دروتها والكساد الكبير الذى حل بهذه الدول عام ١٩٢٩ - بدأت الدولة مباشرة وظائف اقتصادية جديدة تخرج بها عن النطاق الذى لعبته فى المرحلة السابقة كدولة حارسة ، مما كان له أثره و تزايد أهمية النشاط المالى للدولة واتساع نطاقه . فى هذه الظروف ظهر التحليل الكينزى الخاص بمستوى العمالة و الاقتصاد القومى مرتبطا بهذا الاتساع ، مما كان لذيوعه تأكيد للدور التدخلى للدولة و اطار ما يعرف بالمالية الوظيفية أو المعروضة ، وإن ظل نشاط الدولة المالى لا يقارن بمستوى نشاط الأفراد بسبب عظم الوزن النسبى للاقتصاد الخاص فى هيكل الاقتصاد القومى بالمقارنة مع « الاقتصاد العام » .

٣ - وعلى العكس من ذلك فإن الدولة المنتجة ( وهى دولة أكثر تدخلًا من سابقتها وتمثل الوضع السائد و الاقتصاديات الاشتراكية ) تتمتع بحرية أوسع فى تحديد الحاجات العامة . فهى من ناحية سيطرة على الجزء الأكبر من وسائل الانتاج وتلعب بمذاهبية معينة ترمى الى تحقيقها و توجيه لنواتج جميعها لصالح المجتمع ككل مما يعطى للحاجات الجماعية أولوية على الحاجات الفردية . كما أنها من ناحية أخرى تملك الوسائل الفعالة لضمان التعميم الذى تقرره ، سواء بالنسبة للحاجات العامة و الحاضر أو المستقبل .

غير أنه ينبغي أن ننبه هنا على الرغم من أن الدولة تتمتع هنا بسيطرة واسعة على وسائل اشباع الحاجات العامة ، فانها في توسعها في اشباع هذه الحاجات لا بد وأن تلتزم بحدود اقتصادية معينة يتعين عليها مراعاتها حتى يُنتج النشاط المالى الذى تقوم به أثره و الوفاء على تحقيق النفع العام . هذه الحدود تكمن أساسا في حدين جوهريين : الأول ، ويمثل في مراعاة الحد الأدنى للارم. لمعيشة المواطنين ، اذ أن هذا الحد يعبر عن حاجات السكان المادية والنفسية وعن مدى استعدادهم لتحمل التضحية ، وكل مساس به يؤدى الى تدهور الانتاج وانخفاض الانتاجية . والثاني ، ويتجلى في ضرورة العمل على تحقيق التوازن بين التدفق المالى ( أو النقدى ) والتدفق الحقيقى ( أو العينى ) للسلع من ناحية أخرى ، وذلك حتى لا تتعرض اقتصاديات الدول الاشتراكية - جالة قصور التنظيمات المالية و معالجة هذه الناحية - لأنواع مختلفة من التضخم تنخفض من الدخل الحقيقى للأفراد وتؤثر على توزيع الدخل فيها . على هذا الايضاح ينسج نطاق النشاط المالى للدولة الاشتراكية بحكم مسئوليتها عن النشاط الاقتصادى في مجموعة ، وان كانت تمارس هذه المسئولية عن طريق التخطيط الشامل للاقتصاد القومى وما يستتبعه ذلك من تخطيط المظهر المالى لكافة الأنشطة الاقتصادية في المجتمع على النحو الذى سنقف على بيانه فيما بعد .

٤ - أما عن الدولة التى لم تتخلص بعد ( كليا أو جزئيا ) من مظاهر التخلف ، وبغض النظر عن أسباب تخلفها ونوعية التخلف الذى تعاني منه ، فان المشكلة الاساسية التى تواجه الدولة في الاقتصاد المتخلف تتمثل أساسا في الخروج من حالة التخلف الاقتصادى والاجتماعى ، وهى مشكلة يرتبط حلها باحداث تغيرات هيكلية في كافة نواحي الاقتصاد القومى في فترة زمنية قصيرة نسبيا . هذه التغيرات ، أثبتت الدراسات الاقتصادية والاجتماعية بما لا يدع مجالا للشك ، عجز المشروع الفردى عن تحقيقها ( لأسباب كثيرة لا نرى داعيا للدخول في تفاصيلها ) وصلاحيه الدولة لتحمل مسؤولية القيام بها<sup>(٩)</sup> . هنا يتسع دور الدولة ليشمل القيام بالتغيرات التنظيمية اللازمة في مختلف قطاعات الاقتصاد القومى ، وكذلك بناء الأساس الصناعى ، وهو ما يعنى قيامها بالدور « الاستراتيجى » في « عملية التنمية » ويستتبع اتساع النشاط المالى لها .

ومن كافة ما تقدم بحثنا عن طبيعة الحاجات العامة ، فانه يمكننا أن نخلص الى أن هذه الحاجات هى الحاجات الجماعية التى لا تعنى فردا بل تعنى الجماعة بأسرها والتى ينتج عن اشباعها بواسطة الدولة منفعة عامة تقدرها « السلطات الحاكمة » لحساب المجموع . وعلى الرغم من أن هناك اتجاها عاما نحو زيادة هذه الحاجات ، الا أن الدولة لا تتمتع بحرية مطلقة في تمهيدها بل يتعين عليها مراعاة المقدرات والموارد الاقتصادية المتاحة فيها ، كما أنه يلزم أن يكون التوسع في نشاط الدولة مبنيا على كفاءة عالية تحقق أفضل ناتج



اجتماعي بأقل تكاليف . كذلك فإن نطاق الحاجات العامة ، وبالتالي نطاق الاشياء العام  
تمحدد لنطاق النشاط المالي للدولة في حاسي النفقات والايادات العامة يتوقف على دور  
لدولة الاقتصادي ، وهو يختلف من دولة الى أخرى . بل وفي داخل الدولة الواحد من  
وقت الى آخر ، حسب المذاهب الموجهة لنظمها الاقتصادية والسياسية ، وتبعاً لدرجة  
نموها .

## المبحث الثاني

### كيفية اشباع الدولة الحاجات العامة من خلال الاقتصاد العام<sup>(١)</sup>

فلذا ما تمحدد النطاق الذي تمارس فيه الدولة نشاطها المالي من خلال ما قدمناه من  
ايضاحات عن الحاجات العامة ، فإن هذا النشاط تقوم به الدولة بحكم مسؤوليتها عن  
تحقيق الاشباع العام وهو ما يتطلب منها القيام بخدمات عامة ينهض بموجبها أساسا الاقتصاد  
العام . ولما فانه من المناسب هنا أن نلقى بعض الضوء على ما يتطلبه القيام بهذه الخدمات  
والافكار الموضحة لذاتها ، فلذا أوفينا على هذين المطلبين ، انتقلنا بعد ذلك الى التعريف  
بالاقتصاد العام وبدوره في مهمة الخدمات المشبعة للحاجات العامة والأسس المحددة لنطاقه  
وكيفية تقدير أهميته في مجموع الاقتصاد القومي .

( أ ) - اشباع الحاجات العامة يتطلب القيام بخدمات عامة ينهض بموجبها أساسا  
« الاقتصاد العام » :

يستتبع تحديد نطاق الحاجات العامة ضرورة قيام الدولة بنشاط مالي يهدف الى اشباع  
هذه الحاجات بمختلف أنواعها ، وهو الامر الذي يقتضى من الدولة أن تخضع جزءا من  
الاقتصاد القومي لسيطرتها ولقراراتها . هذا الجزء يتمثل فيما يعرف « بالقطاع العام »  
Secteur Public; Public Sector حيث يختلف مسلك الدولة في تنظيم هيكله وتسييره  
وصياغة أهدافه عما يسلكه الافراد عادة بالنسبة للجزء المتبقى في متناول سيطرتهم من  
الاقتصاد القومي ، مما أدى الى التمييز بين « الاقتصاد العام » و « الاقتصاد الخاص » .  
ويعنى هذا أن الاقتصاد العام يتحمل أساسا عبء توفير الخدمات العامة باعتباره يمثل  
المجانب الاقتصادي والمالي للدولة وهي تباشر مهمة الاشباع العام ، وهو ما يتطلب منا أن  
نعرف على التوالي الى الافكار الجوهرية المنطلقة بفكرتي الخدمات العامة والاقتصاد العام

غير أننا قبل التطرق لبيان ما يرتبط بهاتين الفكرتين من إيضاحات ، يجدر بنا أن نـ  
نحفظ أولاً بحسن أن نعيه منذ البداية حتى نهيء معرفتنا بكيفية إشباع الحاجات العامة حلو  
من الغموض أو عدم الانضباط . فقيام الدولة بإشباع حاجة عامة لا يعنى في كل الأحوال  
ضرورة قيامها بإنتاج ما يلزم لإشباعها من سلع وخدمات ، بل ينبغي أن يجعل معناه على أن  
السلع والخدمات اللازمة لإشباع هذه الحاجة تغطي من الإيرادات العامة . ولعل من أبرز  
الشواهد للتدليل على صحة ذلك ما هو ملاحظ من أن نبوض الدولة بواجبات مثل الدفاع  
والأمن والتعليم والرعاية الصحية ، لا يحول دون تولى الاقتصاد الخاص ( الأفراد ) بعض نواحي  
إنتاج السلع اللازمة لإداء هذه الواجبات ، ولا يقتضى بالضرورة قيام وحدات الاقتصاد العام  
بإنتاج السلع والخدمات اللازمة لإشباع هذه الحاجات . فهناك - وإلى حد كبير - استقلال  
نفسى بين نطاق الحاجات العامة ونطاق الإنتاج العام ، وإن كان هذا لا يقلل بطبيعة الحال  
من جدوى الأحاطة النظرية بالاقتصاد العام ، في هيكله وأهدافه والمبادئ الحاكمة لتسييم  
والاعتبارات المحددة لنطاقه ، بالنظر إلى أن الواقع يؤكد دوره المتزايد في تحقيق الإشباع العام ،  
وهو ما يجعل من دراستنا له في حد ذاته فائدة في الأحاطة بالاصول العلمية المقررة بشأنه .

#### (ب) - ذاتية الخدمات العامة المحققة للإشباع العام ( الخدمات القابلة للتجزئة وغير القابلة لذلك - أهمية التفرقة ) :

يفرق علماء المالية العامة وهم يصعد تحديد ذاتية الخدمات العامة المحققة للإشباع العام  
بين نوعين من الخدمات : الأولى ، ويشمل ما يسمى بالخدمات العامة غير القابلة للتجزئة  
أو الانقسام ، والثاني ويعرف بالخدمات العامة القابلة للتجزئة أو الانقسام . وهذا النوع  
الأخير يشبه الخدمات الخاصة كالخدمة التي يؤديها الطبيب للمريض والمهامي لموكله في  
قابليتها للتجزئة مما يسمح بقياس مدى انتفاع الشخص بالخدمة وتقدير ثمن لهذا الانتفاع  
وفي أن الانتفاع بها ودفع ثمنها يهين ، ولو على الأقل من الناحية النظرية ، أمراً اختياريًا .  
ونير ذلك أنه لما كانت الخدمات القابلة للتجزئة يستفيد منها أشخاص معينون فائدة  
خاصة فانه يمكنهم بالتالى أن يقدروا المنفعة التي تعود عليهم منها ، ولذا فهم يطلبونها ومن  
الطبيعى أن مطالبيهم الدولة بمقابل لها . هذا المقابل يطلق عليه أحيانا « رسم » وأحيانا  
أخرى « ثمن علم » على النحو الذى سورد إيضاحه بمناسبة الحديث عن الإيرادات العامة  
في الموضوع المخصص له من هذه الدراسة . أما الخدمات العامة غير القابلة للتجزئة فتتميز  
بصفة عامة بأنه لا يمكن تجزئتها إلى وحدات منفصلة ، ولهذا فانه يتعذر أن تكون قابلة  
للبيع .

• يرجع عدم قابلية خدمة لمحدثة في تعذر صيغتها - بعض الخدمات لا يجد تنظيمها ولا القيام بها إلا هائلة جماعه كالمداخيل والوفاء من لأمراض بعدي  
• هذه صانعة من الخدمات لا يمكن جعلها فائده للتجزئة دون أن يذهب بعضها . ويعبر عن ذلك بأن الخدمة غير قابلة للتجزئة سب هي ، إذ يجب أن تكون الخدمة شاملة من جهة ، ودائمه من جهة أخرى . فالأمن مثلا يسعى أن يكون عاما أي شاملا لجميع الافراد بمعنى أنه يجب على الدولة أن تشمل حمايتها جميع المقيمين على اقليمها وليس لأى فرد أن يرفض تلك الحماية ، بدعوى أنه و عنى عنها ، بل هو مجبر على قبولها كذلك يجب أن تكون الخدمة دائمة ، ولهذا فإن الأمن في مثالنا ينبغي أن يكون مستمرا ، وأية استمراره ألا يشعر بحاجة الى الحماية . يضاف الى هذا السبب الفني الذى يمنع من قبول الخدمة للتجزئة سب آخر أخلاقى ، وذلك بالنظر الى أنه لا يستساع أن تعرض خدمة الأمن للبيع أو المساومة . غير أن هناك خدمات ليس هناك ما يمنع من تجزئتها من الوجهة الفنية أو الاخلاقية ، ولكنها لا تقبل التجزئة لسبب اقتصادى . فمس المستطاع مثلا معرفة درجة استفادة كل فرد من وجود القناطر أو الطرق بعد مرات استعماله لها ، ولكن ما تستدعيه رفاقته من المضايقة والتفقة تجعل من الأفضل أداء هذه الخدمة دون مقابل وسد نفقاتها بنفس الطريقة التى تسد بها نفقات الخدمات غير القابلة للتجزئة بطبيعتها .

والخدمات العامة غير القابلة للتجزئة لا يصلح نظام الأثمان لسد نفقاتها ، لأنها لا تتأثر بظروف العرض والطلب التى تحدد أثمان الخدمات الخاصة ، ولذا كان من الضرورى الالتجاء الى وسائل أخرى للحصول على الموارد الضرورية للقيام بها ، حيث تعتبر الضريبة « Tax ; Impôt » أهم هذه الوسائل ، وهى مساهمة اجبرية الغرض منها سد نفقات الخدمات العامة غير القابلة للتجزئة . وعنصر الاجبار على دفع الضريبة مستمد فى الاصل من امكانية الجبر على التمتع بالخدمة ، وهذه الخدمات تؤديها الهيئات العامة ، لأنها دون الهيئات الخاصة والافراد تتمتع بسلطة الاكراه .

(ج) - التعريف بمهامية الاقتصاد العام وبلوره فى هيئة الخدمات المشبعة للحاجات العامة :

والخدمات العامة سواء ما كان منها يقبل التجزئة ( أو الانقسام ) أو لا ترد عليه هذه القابلية ، يتم اشباعها - وفى ضوء ما أوردناه من تحفظ بشأن الاستقلال النسبى بين نطاق الحاجات العامة والانتاج العام - بواسطة الدولة من خلال نشاطها المالى المنبعث عن الاقتصاد العام . « Public Economie » « Economie Publique » هذا الاقتصاد يمثل فى جوهره ذلك الجزء من الاقتصاد القومى الذى يهدف الى تحقيق اشباع الحاجات

العامة ويشتمل على نشاط الدولة وتخضع لقراراتها وتقديراتها في ضوء ما يتميز به من صفات خاصة تتضح في أهدافه ، ومظاهر تنظيمه وهيكله ، والمبادئ الموجهة له

١ - ف فيما يتعلق بأهداف الاقتصاد العام ، فإنه يمكن معرفتها بمقارنتها بالاقتصاد الخاص . فمن المعروف أن الأخير يبحث عن النشاط الأكثر نفعاً للفرد في شكل نقدي أو يمكن تقيمه بالنقود . ففرضه الأساسي والحال ادن ، هو الانشائية الاقتصادية . أما الاقتصاد العام فيهتم في المقام الاول بالفائدة الاجتماعية القصوى التي تتضمن تحقيق أكبر قدر ممكن من الاشباع وبأقل تكلفة ممكنة ، أى بالإتفاق بالوسيلة الأكثر نفعاً من الناحية الاجتماعية . ويزداد هذا الاختلاف في الهدف وضوحاً ، اذا نحن أمعنا النظر فيما يحدث بمناسبة اختيار الأفراد والدولة لوسائل الاشباع بالمقابل للحاجات الخاصة والعامة . وفي هذا الصدد فإنه يتميز التفضيل المالى الذى تجر به الدولة في هذا الشأن ، عن « التفضيل الاقتصادى » الذى يهيج عليه الفرد ، وذلك نظراً لارتباط التفضيل الاول بالسياسة المالية للدولة وأداة تنفيذها الميزانية بجانبها الايرادى ( الايرادات العامة ) والاتفاق ( النفقات العامة ) بعيداً عن فكرة النفع الخاص التى هى غاية التفضيل الاقتصادى .

٢ - أما ناحية المظاهر التى يقوم عليها الاقتصاد العام بالمفهوم السابق لأهدافه ، فهو يعتمد في نفس الوقت على مظهرين أساسيين ، أولهما قانونى ، وثانيهما تنظيمى . فمن الناحية القانونية ، نجد هذا الاقتصاد على خلاف الاقتصاد الخاص يستند الى الملكية الجماعية ، كلية كانت أم جزئية ، كما تختلف تنظيماته في درجة خضوعها للدولة ، كذلك تتغير أشكال ادارتها وفقاً لأهدافها أو لظروف انشائها من استغلال مباشر الى استغلال مالى الى امتياز يمنح حقه الى شركات خاصة أو الى استغلال مخطط ولكن تتفق هذه التنظيمات جميعاً في خضوعها لسلطة الدولة بطريق مباشر أو غير مباشر ، حيث يتجلى ذلك - حتى وان تمتع بعضها بالاستقلال في اتخاذ بعض القرارات - في تحديد هدفها بواسطة الدولة وفقاً لما يتطلبه أمر اشباع الحاجات العامة<sup>(١)</sup> .

أما من الناحية التنظيمية ، فإن الضوابط التى يخضع لها الاقتصاد المتقدم في تسييره تختلف بحسب الشكل القانونى الذى يحكمه . فعندما يتعلق الأمر بمرافق للدولة المكونة للقطاع الحكومى بمعناه التقليدى الضيق وهى تؤدي خدمات عامة ، فإن هذه المرافق تعتبر جزءاً لا يتجزأ من الادارة العامة ( حيث تظهر هنا مرافق الدولة بصفتها سلطات عامة ) ومن ثم نسرى عليها أحكام القانون العام . . « Droit Public , Public Law » أما عندما يكون بصدد مجموعة من الوحدات الاقتصادية التى تعتبر بمثابة مراكز لإنتاج السلع والخدمات المادية ( المشروعات العامة ) فإنها تخضع في تنظيمها وتسييرها ، لما تفرضه « القوانين » الاقتصادية الحاكمة للتوزيع في ظل علم الاقتصاد من قواعد وأصول وبصمة

عامة فانه ينبغي ان يتم بحية هذه العملية و اطار ما يعرضه « علم الادارة العامة » من صوابط ، و عدد . تتعلق الامر بالاقتصاد العام فمفهومة الاساسى « حضع منه » - الاقتصاد فانه يجب على الدولة ان سلوكها الاقتصادى ان يلتزم بما هو سائد فى علم الادارة الاقتصادية من اصول .

٣ فاذا لمى انتقلنا الآن لبيان هيكل الاقتصاد العام والضوابط التى تصدر عنها الدولة فى نشاطها المالى المطلق به ، فاما نقرر بادى دى بدء أن الافكار المتعلقة بتحديد العاصر المؤلفة لهذا الهيكل والمادى المهمة على اداء الدولة لوظيفتها المالية بمصلده ، يعتبران من الامور التى خضعت لتطور كبير فى الفكر المالى التقليدى والحديث ، حتى وقتنا الحاضر ، بحيث لم يستقر الامر عند حد منازعة الفكر المالى التقليدى فيما ذهب اليه ، بل أنه ما زال يشكل مجالاً للدراسات متعددة تتردد اصداؤها بين الحين والآخر فى الفكر المالى المعاصر ( سواء تمثل هذا الفكر فى جهود علماء المالية العامة والاقتصاد ، أو حتى تبلور من خلال جهود الهيئات الدولية والتى يأتى فى مقدمتها هيئة الأمم المتحدة )<sup>(١٢)</sup>

ففى وقت لم يكن دور الدولة الاقتصادى يراى له التوسع مع تغفل المذاهب « الحرة » التى كانت تروج للحرية الاقتصادية مما يسهل الوقوف على مناه الزمنى فى تاريخ الفكر الاقتصادى<sup>(١٣)</sup> ، لم يكن « الاقتصاد العام » قد أصبح بعد ظاهرة ملموسة فى حياة الدول بحيث يمكن أن يستحوذ على اهتمامات الباحثين ، وبالتالى فقد كانت فكرة الخدمات العامة فى قابليتها للتجزئة أو إنتفاء هذه القابلية ، تمثل الشاغل لعلماء المالية العامة التقليديين فى تحديد نوعيات المرافق المتولدة لأمر الاشباع العام ، دون أن يبلغ الحال مبلغ العناية بجمع هذه المرافق فى اطار هيكل متميز ، له مكوناته ومبادئه الخاصة . فلقد كان هؤلاء العلماء يطلقون على الخدمات العامة غير القابلة للتجزئة « اسم الخدمات العامة الاساسية » وعلى المرافق التى تقوم بها « المرافق العامة الأصلية » وهى خدمات لا يمكن فى وجهة نظرهم أن يعهد بها أصلاً للجهود الخاصة ( كالدفاع الخارجى وحفظ الأمن الداخلى ) ، والأخلت الدولة بواجباتها الاساسية . أما الخدمات العامة القابلة للتجزئة ، فقد كانوا يسمونها « الخدمات العامة الاضافية » وعلى المرافق التى تقوم بها اسم « المرافق العامة الاضافية » ، وهى خدمات يمكن أن يترك أمر القيام بها للجهود الخاصة ، ولكن الهيئات العامة تقوم بها اذا كانت هناك مصلحة عامة تستدعى ذلك ، كما لو أحجمت الجهود الخاصة عن القيام بها ، أو تقاضت لقاء الخدمة التى تؤديها أثماناً مرتفعة تقلل من فرص انتفاع جميع الافراد بها .

هذا التقسيم للمرافق العامة بين أصلية وتبعية بالمقابل لنوعية الخدمة العامة المطلوبة القيام بها من حيث مدى قابليتها للانقسام أو عدمه لا يقدم لنا فكرة هيكلية متكاملة عن هذه

لمرافق في مكوناتها ومبادئ تسييرها ، كما أنه لا يتسم بالوصوح ومن ثم يدعو بيانه -  
الدخول في تفاصيل يتنص بمعالجتها علم الإدارة العامة والقانون الإداري بما يجرحنا نخوض  
فيها عن الموضوعات التي تدخل في صميم علم المالية العامة .

غير أن ما كان قد تغير الكثير من معالمة الآ . فقد هيأت الكثير من الظروف اللاحقة  
السييل أمام دراسة الاقتصاد العام على نحو أكثر تفصيلا واضبطا في الفكر المالي  
الحديث<sup>(١٤)</sup> ، وبالتالي فانه ينبغي علينا أن نيمم وجهنا شطر هذه الظروف الجديدة  
نستخلص منها ما نفيد منه في بيان هيكل الاقتصاد محل البحث والمبادئ التي تحكم نشاط  
الدولة المالي الخاص به . وحتى يتسنى لنا التعرف على هذين الأمرين ، فاننا نعتقد أن  
الاسلوب المنطقي في نوال هذا المقصد ، على نحو يجمع بين البساطة في العرض والاتساق  
في الفكر ، ان نتحدد فيما يمكن أن نختاره بمثابة نقطة انطلاق وموضع اتفاق في معظم  
الكتابات المالية الحديثة . هذه النقطة تكمن في بيان المرافق ( أو غيرها من المسميات )  
المكونة للاقتصاد العام من خلال طبيعة النشاط الذي تقوم به الدول في عصرنا الراهن .  
في هذا الصدد ، نجد أن التطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية قد أدت الى الآ  
يقتصر نشاط الدولة على التسيير اليومي للقطاع الحكومي بالمعنى الضيق ( اداء الخدمات  
العامة التقليدية ) بل ان نشاطها قد امتد ليشمل مجالات أخرى ، هي من صميم النشاط  
الاقتصادي والانتاجي في ظل الدولة المنتجة في الدول الاشتراكية ، أو المتدخله بشكل أو  
بآخر في كنف البلدان الرأسمالية .

وبوضع ما تقدم في الاعتبار ، فانه يمكننا أن نخلص الى وضع « تعريف عمل » تبرز  
لنا من خلاله الجوانب الأساسية التي يتكون منها هيكل « الاقتصاد العام » والمبادئ  
الموجهة لتوظيفه وهو بسيل اشباع الحاجات العامة . على هذا يمكن أن نقرر ان الاقتصاد  
العام يمثل في ذلك الجزء الذي يحتله من الاقتصاد القومي الذي يعرف بالقطاع العام  
بوحده الاقتصادية التي يركز تنظيمها على الملكية العامة لأدوات الانتاج وعلى ادارة هذه  
الأدوات واستخدامها لتحقيق أهداف عامة ( اشباع حاجات جماعية ) ، وذلك بالإضافة  
الى الوحدات المؤلفة للقطاع الحكومي التقليدي بمجناه الضيق ، ويشمل الوزارات والمصالح  
والادارات القائمة بالانشطة التقليدية المتعلقة بأغراض الحكم ، والأغراض العامة عموما  
مثل حماية الافراد وتوفير الخدمات الصحية والتعليمية لهم . ويتميز مملك القطاع  
الحكومي التقليدي في مباشرته لنشاطه من أجل توفير الخدمات الداخلية في نطاقه ، بأن هذا  
النشاط يتم عادة بعيدا عن جهاز السوق ويظهر ذلك بوضوح بالنسبة للوحدات الحكومية  
التي تباشر الانشطة التقليدية كالأمن والفاع واقامة العدالة ولاتناح خدماتها في السوق بل

وتوفرها الدولة بجانباً بمواضين ، أو مقابل دفع رسم تحدده غير مسننه علاقه تبادلية بين الحكومة كمنهج هذه الخدمات والمواطنين كمنتهلكين ها

ويبدو ذلك أيضا بالنسبة لوحدات القطاع العام الاقتصادية فهذه الوحدات وان كانت تقدم أو تعرض انتاجها من سلع وخدمات مادية في السوق ، فانها لا تخضع لسائر قوانينه الحاكمة « لجهازه » على النحو الذى تخضع له مثيلاتها في القطاع الخاص<sup>(١٥)</sup> . وبعبارة أخرى يفقد جهاز السوق ها كثيرا من وظائفه كمرشد لتوجيه النشاط الاقتصادى للاقتصاد العام ، بل وتستطيع الدولة بما لها من سلطة اجبار اعاقه عمل قوى السوق وتعديلها حسب أهدافها . وأخيرا فان القرارات التى تتخذ في الاقتصاد العام بمفهومه السابق ، تعتبر قرارات سياسية . فتقرير القيام بالخدمات العامة في نطاقه لا يتم وفقا لتوقعات الارباح كما يكشف عنها جهاز السوق ، ولكنه يتم بواسطة قرارات سياسية وادارية وعلى أساس الاهداف الاجتماعية المشتركة<sup>(١٦)</sup> ، وبالمثل يتم تحديد الائتمان وحجم الانتاج في المشروعات العامة على أساس موازنة الاعتبارات السياسية والاقتصادية والاجتماعية المختلفة ، ويتم ذلك بواسطة عملية سياسية .

ومن جماع الجوانب المتقدم ذكرها في التعريف السابق ، تتضح لنا العناصر الاساسية المكونة لهيكल الاقتصاد العام وللأصول الموجهة لنشاط الدولة المالى المرتبط به وهو ما نكتفى به هنا في بيان ماهية هذا الاقتصاد من خلال ما ينشده من أهداف ، ويتخير لتناولها من وسائل في ضوء ما يركز عليه من مظاهر ، ويقوم عليه من مكونات ومبادئ .

وباعتبار الجوانب الثلاثة المنوه بها في التعريف المتقدم ، يتضح لنا العناصر الاساسية المكونة لهيكل الاقتصاد العام والاصول الموجهة للنشاط المالى للدولة في نطاقه حيث يعتبر القطاع العام هو الممثل للجانب الاقتصادى والمالى للدولة وهى تباشر مهمة اشباع الحاجات العامة ( ومن بينها الحاجات المتعلقة بالحكم ذاته ) ولهذا فان مالية الدولة مع تطور القطاع العام واتساعه في التكوينات الاجتماعية المعاصرة ( والأخص الاشتراكية ) تعتبر دراسة لاقتصاديات القطاع العام في نفس الوقت .

(د) - أسس تحديد نطاق الاقتصاد العام وكيفية تقدير أهميته في مجموع الاقتصاد القومى :

تمثل الاسس التى يعتمد عليها هذا التحديد في مجموعة من الاعتبارات المتشابكة للدرجة أنه يمكن اعتبار كل منها شرطا ونتيجة للأخرى . ولعل من أهم الاعتبارات المؤثرة في هذا المجال ، نوعية النظام الاقتصادى الذى تطبقه الدولة ومدى ثقة الدولة في نفسها وشعورها بثقة المواطنين بها . فمن المشاهد والمعلوم انه كلما التزمت الدولة بتطبيق النظام

الرأسمالي في أسسه ومقوماته المتعارف عليها في الاقتصاد المرسل أو الحر . كلما اقتصر نطاق الاقتصاد العام على حيز ضيق لا يخرج بالدولة كثيرا عن وظائفها التقليدية في تسيير المصالح الحكومية وما يلحق بها من مرافق علمية . وكلما حاولت التدخل في الشؤون الاقتصادية والاجتماعية ورادت منه تطبيقا لما يسود النظام الاستبدادي من أفكار ، كلما اشتمل القطاع العام فيها على وحدات انتاجية معاكسة في طبيعتها لوحدات النشاط التقليدي ، وبالتالي زادت نسبة الاقتصاد العام في الاقتصاد القومي . ومن ناحية أخرى فإن القدر الذي تستحوذ عليه الدولة من ثقة في كفاءتها الفنية والإدارية ، يتوقف عليه مدى تدخلها ومد سلطانها على أوجه النشاط القومي الذي كان الأفراد يقومون بها لتأخذ على عاتقها القيام بها بدرجة يجب أن تكون على أسوأ الفروض مساوية لما كانت المحاولات الفردية تقوم به من قبل . وبالمقابل كلما قلت هذه الثقة كلما قصرت الدولة نشاطها على وظائفها التقليدية من اداء خدمات مجانية أو شبه مجانية لا يقوم عليها الأفراد عادة . فضلا عما تقدم ، فإن شعور الدولة بثقة المواطنين بها يعتبر أمرا حيويا في هذا الصدد . فمن المعروف أن كل تدخل للدولة في شؤون الأفراد الاقتصادية أو الاجتماعية يمثل لديهم في أغلب الأحوال قيما على حريتهم وبالتالي - حتى قبلوا مثل هذا التدخل في صالحهم - فإنه يجب أن يتوافر لديهم الثقة في الدولة وانها لا تسعى إلا لما فيه خيرهم . فعلى قدر هذه الثقة تستطيع الدولة اذا ما أرادت التدخل وتوسيع نطاق الاقتصاد العام بأن تكيف تدخلها : إما أن تقتصر على تدخل غير مباشر ، وتحول أن تكسب ثقة مواطنيها عن طريق اثبات كفاءتها في ادارة القطاع العام فتدخل الاقتصاد العام كمنافس للاقتصاد الخاص فتزهد من أهمية المشروعات العامة التدخلية وتسمى الى انجاحها باعانتها بطريق مباشر أو غير مباشر . أما اذا تأكدت الدولة من ثقة الأفراد فيها ، فانها بذلك تتدخل تدخلا صريحا ويساعدها حق السيادة في ادخال ما تسمح به قدرتها من الاقتصاد الخاص في الاقتصاد العام . فلذا حافظت في الحالة الأخيرة على اقتصاد خاص لم تسمح امكانيات الاقتصاد العام باستيعابه بعد ، فانها تحول أن تنسق من سياستها حتى يسر كل من الاقتصاديين جنبا الى جنب<sup>(١٧)</sup> . وبالطبع لا يتيسر للدولة ذلك الا اذا تدخلت تدخلا غير مباشر في الاقتصاد الخاص تستطيع بموجبه أن تتدخل في « ميكانيكيته » ولكن مع الاحتفاظ به كقطاع خاص يتحمل مسؤوليته بنفسه .

أما عن كيفية تقدير أهمية الاقتصاد العام في مجموع الاقتصاد القومي ، فإنه يمكن في الواقع تقدير هذه الأهمية بأحد سبيلين رئيسيين : فلما أن نأخذ بعين الاعتبار المكانة التي يعطها هذا الاقتصاد في الاقتصاد القومي ، أي من خلال الجزء الذي يمثله في النشاط الاقتصادي للمجتمع ، حيث تتحدد هذه الأهمية بواسطة مقدار التفقات التي يتطلبها



وسببها انى مجموع الدخل القومى ( أو بمعرفة نسبة متوسط المعيشة في هذه المجتمعات - متوسط الدخل القومى ) . واما أن تُقدّر ثلث الأهمية في ضوء النتائج التى حصل عليها الاقتصاد العلم في الاقتصاد القومى . وأول ما يبرز في هذا المجال هو « ظاهرة » المضاعف طويل الاحل الذى يتحقق بالتأثير المتبادل بين الاقتصاد العلم والدخل القومى ، إذ من المفروض أن ينتج عن نشاط الاقتصاد العلم زيادة في الدخل القومى ، مما يؤدي الى زيادة امكانية الاخير في المساهمة في الموارد العامة وبالتالي تزيد فاعلية الاقتصاد العلم وسببه أكبر . ويفسر ذلك بما هو معلوم من أن زيادة معدل فاعلية الاقتصاد العلم عن معدل زيادة الموارد العامة ترجع الى أن من بين النفقات العامة نفقات ثابتة للتشغيل وهو ما يؤدي الى أن تنجح كل زيادة في الموارد العامة الى النفقات الانتاجية . وبالتالي ، وبفعل « مضاعف الاستثار » يزيد الدخل القومى بنسبة أكبر ، وعلى هذا فكلما زادت نسبة تزايد الدخل القومى ، كلما تهيأت الظروف المناسبة لتقوية فاعلية الاقتصاد العلم .

### المبحث الثالث

« مدى تميز المالية العامة عن المالية الخاصة »

( أوجه المغايرة المميزة لطبيعة النشاط في كل منهما<sup>(١٨)</sup> )

وبفراغا من الموضوعات التى يثيرها بحث الحاجات العامة وكيفية اشباعها ، يصبح السبيل الآن مهذا تمييز النطاق الذى تمارس فيه الدولة نشاطها المالى من خلال الاقتصاد العام المكون لموضوع مالىتها العامة عن المجالات التى يمارس فيها الافراد نشاطهم الاقتصادى بقصد اشباع حاجاتهم الخاصة ، وهو ما يفرج من دائرة اهتمامات هذا الاقتصاد ، ليدخل في نطاق الاقتصاد الخاص والمالية الخاصة . هذا التمييز يعتمد أساسا على بيان أهمية التفرقة بين كل من المالية العامة والمالية الخاصة ، ومواطن المغايرة في كل منهما ، وهى تبدو لدى دراستها في تغاير الهدف من القيام بالانفاق ، وى اختلاف وسائلهما في الحصول على الإيرادات اللازمة لمقابلة نوعى الانفاق ، وأخيرا وليس آخرا ، في الاسلوب المتبع في احداث الموازنة بين الكميات المالية ( النفقات والإيرادات ) في كل منهما .

( أ ) - أهمية التفرقة بين المالية العامة والمالية الخاصة ، ومواطن المغايرة في كل منهما :

من العرض المتقدم لمفهوم الحاجات العامة ودور الاقتصاد العلم ممثلا في وحدات القطاع العلم المختلفة في تهيئة الخدمات العامة اللازمة للاشباع العلم يتحدد لنا نطاق علم

المالية العامة بطريقة لا تدع مجالاً للحلظ بيه وبين نطاق المالية الخاصة - فعمل المالية العامة يختص ببحث الجانب المالى لنشاط الدولة بمختلف مراقبها ومشروعاتها العامة ، بينما تختص المالية الخاصة - والتي تنصرف أساساً الى مالية الافراد والمشروعات الفردية والشركات بأنواعها ، أو بعبارة أخرى مالية القطاع الخاص من الاقتصاد القومى . يبحث هذا الجانب من نشاط الافراد سواء كانوا أشخاصاً طبيعيين أم اعتباريين . وقد ترتب على اختلاف أوجه طبيعة النشاط العام عن أوجه وطبيعة النشاط الخاص أن تميزت المالية العامة عن المالية الخاصة في أوجه ثلاثة رئيسية تتصل بالهدف من القيام بالانفاق ، وبالوسائل المتبعة في الحصول على الإيرادات اللازمة لتغطية هذا الانفاق ، وأخيراً في كيفية الوصول الى موازنة النفقات مع الإيرادات .

#### (ب) - تباين الهدف من القيام بالانفاق في مجال المالية العامة والمالية الخاصة :

تستهدف المشروعات الخاصة من قيامها بالانفاق تحقيق أقصى ربح ممكن باعتبار ان الهدف الرئيسى من قيام الافراد بنشاط ما هو تحقيق مصلحتهم الخاصة والتي تتمثل في تحقيق أقصى قدر من الأرباح . فالخافز على الربح يدفع المنظم الى عدم القيام بأى مشروع يعلم سلفاً أنه لن يسمح له بما قصد اليه . أما الدولة فانها تتوخى في نشاطها أولاً تحقيق المصلحة العامة للمجتمع حتى لو تضارص هذا مع تحقيق أقصى ربح ممكن من هذا النشاط ، وبالتالي فانها قد تقدم على القيام ببعض المشروعات رغم علمها مقدماً ان الإيرادات الناتجة منها لن تسمح بتحقيق أرباح ، بل وقد لا تكفى لمواجهة النفقات اللازمة لأقامة المشروعات وتسييرها ، وهى تقدم على ذلك تحقيقاً لاعتبارات أخرى غير تحقيق الربح ذات طبيعة سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية ترى وجوب إنجازها للمنفعة العامة<sup>(١٩)</sup> .

ويرتّب على اختلاف الهدف من الانفاق بين النشاط الخاص والنشاط العام ، أن يختلف معيار الحكم على مدى نجاح السياسة المالية لكل منهما . فمعيار نجاح النشاط الخاص أن يكون معامل الاستغلال في لغة المحاسبة أقل من الواحد الصحيح<sup>(٢٠)</sup> . أما معيار نجاح النشاط العام ، فيما عدا المشروعات الانتاجية ذات الطابع الاقتصادى التى تستهدف الربح<sup>(٢١)</sup> ، فهو أن تحدث النفقات العامة بمختلف بنودها الآثار السياسية والاقتصادية والمالية المرسومة سلفاً ، والتي تختلف بطبيعة الحال من دولة الى أخرى بحسب النظم السياسى والاقتصادى والاجتماعى السائد في الدولة ، والسياسة الاقتصادية والمالية المطبقة بها .

## (ج) من حيث الوسائل في الحصول على الإيراد في مالية الدولة ومالية الأفراد

كذلك ، فإن الوسائل المتبعة في الحصول على الإيراد مقابلها الأنفاق تختلف في المساهم الخاص عنها في النشاط العام . فالمشروعات الخاصة تحصل على إيراداتها بطريقة احتيائية ، أى بالاتفاق ( تعاقدى أو إرادى ) ، عن طريق بيع منتجاتها وخدماتها للدولة وللأفراد . لكن الدولة تتمتع بسلطات خاصة ناشئة عن حقها في السيادة ، باعتبارها سلطة سياسية مما يمكنها من اتباع وسائل معينة في الحصول على إيراداتها لا يستطيع النشاط الخاص اتباعها كالضرائب والرسوم والإصدار النقدي وعقد القروض الداخلية والخارجية ، بل وإلى مصادر بعض السلع أو الممتلكات الخاصة والاستيلاء عليها في أوقات الأزمات والظروف الاستثنائية . الآن هذا لا يمنع من أن الدولة قد تحصل على إيراد لها باتباع نفس الوسائل التى يتبعها النشاط الخاص ، ويحتل ذلك على الأخص فيما يتعلق بالمشروعات الاقتصادية المختلفة التى تشهدها الدولة إلى جانب المشروعات الخاصة ، والتى تسرى عليها طرق الإدارة والقواعد الفنية السارية على هذه المشروعات الأخيرة .

## (د) - من حيث الأسلوب المتبع في أحداث الموازنة بين النفقات والإيرادات :

يوجد فرق جوهري من حيث كيفية الوصول إلى موازنة النفقات مع الإيرادات بين الدولة من جهة وبين الأفراد والمشروعات الخاصة من جهة أخرى . ويمكن القول إجمالاً أنه بينما يحدد دخل الفرد مقدار ما يستطيع إنفاقه ، فإن إنفاق السلطات العامة هو الذى يحدد مقدار ما يجب أن تحصل عليه من دخل أو إيراد . ويبدأ ذلك أن الأفراد والمشروعات الخاصة يقومون بتقدير إيراداتهم أولاً ( من مختلف مصادرها ) ثم يمينون بعد هذا أوجه الإنفاق التى توجه إليها هذه الإيرادات بحيث تكون النفقات فى حدود الإيرادات ، وبذلك تتحقق الموازنة عن طريق تلبية النفقات للإيرادات ، وإن كان هذا لا يضمن استحالة امكانية أن تزيد المشروعات الخاصة ( أو الأفراد ) فى نفقاتها على الإيرادات المتاحة لها فى بعض الأحيان وذلك عن طريق عقد قرض خاص ، ومن ثم يمكن الوصول إلى تحقيق الموازنة بين النفقات والإيرادات عن طريق الانسجام إلى الاقتراض ( الائتمان ) .

أما الدولة فى المالية العامة التقليدية فأنها تقم أولاً بتقدير النفقات التى يعمين إنفاقها لتسيير المرافق والمشروعات العامة المنتجة للخدمات والسلع اللازمة للإشباع العام وتحقيق أهدافها السياسية والإقتصادية والإجتماعية ، ثم تقم بعد ذلك بتقدير الأوجه التى تحصل منها على إيرادات كافية لمواجهة هذه النفقات وبذلك تتحقق الموازنة عن طريق تلبية الإيرادات للنفقات . ويفسر الكتاب التقليديون هذا الفرق بأن السلطة العامة تستطيع تغيير حجم إيراداتها بإعادة الضرائب أو إتقاصها ، فأيراداتها ليست محدودة كإيرادات الأفراد . وعلى

العكس من ذلك فإن نفقاتها ضرورية ولا يمكن التجاوز عنها ، إذ يجب أن تعمل 'مراقب العامة' لاصالحها بالصالح العام ، فايرادات الدولة محددة وقابلة للزيادة بينما نفقاتها معينة ومحددة . ولذا فإن الإيرادات تقرر طبقا للنفقات<sup>(٢٢)</sup> . أما المالية العامة الحديثة ، فلا تعرف 'مكان التوسع في الإيرادات أو التضييق منها بحرية ، لما للتوسع فيها والتضييق منها آثار اقتصادية واجتماعية ينبغي مراعاتها في جد ذاتها ، لا الاعتصام على الناحية المالية فحسب . هذا فيما يتعلق بالإيرادات . أما فيما يتعلق بالنفقات ، فليست لها كلها طابع الضرورة والنجاة ، بل أن لزيادةها هي الأخرى ، آنلذا اقتصادية واجتماعية ينبغي مراعاتها في جد ذاتها . والمهمة أن المالية العامة الحديثة لا تعترف بأسبقية للنفقات على الإيرادات ، ولكنها تعترف بأسبقية بعض الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ، التي تهده الدولة لتحقيقها بواسطة سياساتها المتعلقة بالميزانية . فالإيرادات والنفقات تقرر وتنسق في المالية العامة الحديثة طبقا لخاصة الأهداف ، مع مراعاة تأثير كل من النفقات والإيرادات بعضها في بعض ، فقد يترتب على إنقاص النفقات نقص في الإيرادات ، ولذا ينبغي عند تحضير الميزانية النظر إليها ككل<sup>(٢٣)</sup> .

وصفة عامة ، فإن الاختلاف في كيفية وأسلوب أحداث الموازنة بين نوعي المالية يعود أساسا إلى أن الدخل الخاص ( في المالية الخاصة ) محدود المصادر في المعتاد ، هذا بخلاف دخل الدولة ( في المالية العامة ) الذي تتمتع الدولة بشأن الحصول عليه - ولو من الناحية النظرية على الأقل - بسلطات مالية وتقديرية واسعة . وليس معنى اتساع نطاق هذه السلطات أن قدرة الدولة على زيادة إيراداتها لا تحددها حدود ، بل إنها تتوقف أساسا على ما يسمى « بالقدرة المالية القومية » ، الأمر الذي يلزم معه مراعاة مختلف الظروف التي يمر بها اقتصاد كل دولة ، ودراسة الآثار الاقتصادية والاجتماعية لكل إجراء يراد اتخاذه ، تفاديا لما قد يترتب عليه حال صدوره عن دراسة غير كافية من آثار غير مواتية بالنسبة للاقتصاد القومي حال صدوره عن غير دراسة كافية .

## المواضي ( مراجع وتعليقات )

(١) راجع في ذلك أستاذنا الدكتور رفعت المحجوب : « المالية العامة » و حسب الأول ( المقدمة من ص ٣ ص ٣٢ ، وأستاذنا المرحوم الدكتور محمود رياض عضو « مجمع في المالية العامة » ( ص ٣ ص ٨ ) ، والأستاذ الدكتور رياض الشح : ( المالية العامة ) دراسة الاقتصاد العام المالي في الرأسمالية والاشتراكية ( ص ٣ ص ٥ ) ، والأستاذ الدكتور بركات والدكتور دار في مؤلفهما عن « مبادئ الاقتصاد العام » ( ص ٢٧٩ ص ٢٨٨ ) . وباللغتين الفرنسية والانجليزية على التوالي :

Alain BARRERE : Politique Financière ( PP.33-45 ) , Antonio de Viti de Marco : First Principles of public Finance, ( 1936 ) - ( Ch.I, PP.33-52 ) . DEHOVE : L'Activité financière et la notion de besoin public . ( PP. 375 - 394 )

(٢) راجع في ذلك على سبيل المثال :

Raymond BARRE Economie politique Tome1 ( PP 1-22 ) , Paris, P.U.F. 1963 ( PP. 1-22 )

(٣) لا يسلم إطلاق وصف المصومية كمرادف « للجماعة » من النقد في بعض الأحيان ، وذلك على اعتبار ان ما هو عام Public أجمل بما هو جماعي ( Collectif ) ومع تسليمنا بوجاهة الاعتبارات التي يصدر عنها هذا النقد ، فقلنا لا نرى بأساً من الاستمرار في استخدامهما كمرادفين اذا روعي أن اعتبار ما هو عام أو جماعي لا يخضع لمعيار علمي منضبط وإنما يعتمد أساساً على تفضيلات سياسية ( أو سيادية ) أكثر منها علمية .

(٤) سوف نزداد هذه النقطة وضوحاً عندما نتناول باليد الصرفة بين المالية العامة والمالية الخاصة من حيث الهدف من الاتفاق ومعيار الحكم على فاعليته .

(٥) - والذي ذاع فيها شعار « دعه يعمل دعه يمر » Laissez faire - Laissez passer الذي روج له أنصار هذا المذهب من الطبيعيين « الفيزوقراط » - ومن جاء بعدهم من الاقتصاديين التقليديين ومبغضى الأخذ بمذهب الحرية الاقتصادية .

(٦) - والتي يفترض إنتاجها من منطلق البحث عن المصلحة العامة كأساس يستند إليه في تحديد هذه الحاجات ، يفترض أن هذه السلطات تتمتع بتأييد شعبي واسع .

(٧) - وهي أمور يعتمد التوصل فيها الى نتائج تحقق النفع العام المنشود على طبيعة الأشخاص خلف السلطة السياسية ، راجع في ذلك بصفة خاصة :

P.M Gaudmes précis de Finances publiques » Tom . 1 ( PP. 182-183 )

(٨) - عند الإشارة هنا إلى أن جوهر هذه التوضيحات في مفهوم أده حيث يتمثل في حماية « استيكية الفردية » ضد أي عدوان داخلي .

(٩) - من خلال المشروع « المشروع العام » ويفرض توافق مقومات اللزامة لشاحه .

(١٠) - راجع في ذلك الدكتور رياض عطية المرجع سالف الذكر ( ص ٤ - ص ٨ ) والدكتور رياض الشيع سابق الإشارة إليه ( ص ٥ - ص ١٤ ) ، والدكتور بركات والدكتور دراز في مؤلفهما المشترك المنوه به من قبل ( ص ٩ - ص ٣٢ ) ، والدكتور عاطف السيد : « محاضرات في النظرية العامة للتخطيط المالي » . ( ص ٢٠ - ص ٢٦ ) ، والدكتور كمال غزال : « مبادئ الاقتصاد المالي » ( ص ٣٢ - ص ٣٤ ) ، والدكتور أحمد حافظ الجصيني « اقتصاديات المالية العامة » ( ص ٤٢ - ص ٧٢ ) . وباللغتين الفرنسية والانجليزية أنظر :

Alain BARRERE; Economie et Institutions Financières Tome 1, ( PP. 23-83 ); Lef JOHANBEN; Public Economies ( PP.1-7 ); Friedrich von WIESER: « A Theory of the public Economy » ( PP. 190 - 202 ) Richard. A. Musgrave : The Theory of Public Finance, a Study. in public Economy, ( Ch.I, PP. 4-25 ) , and Bernard B. HERSER : « Modern public Finance » , ( PP. 3-48 ) .

(١١) - ويختلف الاقتصاد العام في هذا الشأن اختلافا جديرا عن الاقتصاد الخاص . فهذا الأخير يقوم على أساس الملكية الفردية ( أو الخاصة ) لوسائل الإنتاج ، ومن ثم فإن القطاع الخاص يتكون من العديد من المشروعات التي تخضع في تنظيمها وإدارتها لأرادات متعددة . فهو قطاع يسوده التنافس ويأشر نشاطه في ظل جهاز السوق ، ويعمل وفقا لاتجاهاته بقصد الربح .

(١٢) - من ذلك وعلى سبيل المثال أنظر المعايير المستخدمة بمعرفة في هذا الشأن في الدراسة الصادرة عنها من :

C.N.U : Manuel de classification Economique et fonctionnelle des opérations de l'Etat, New-york, 1957 .

(١٣) - راجع في ذلك بصفة خاصة :

Henry DENIS : Histoire

de la pensée économique . ( PP. 91-230 ) , et André PIETTRE: Pensée Economique et théories contemporaines. ( PP. 54 - 157 ) .

(١٤) - نتيجة لتطور دور الدولة الاقتصادى وإتساع نطاقه التداخلى فى الاقتصاد القومى وهم :  
١- ظاهرة انهم المفسدون للقطاع العام وعلى الأخص فى الفترة التى أعقبت الحرب العالمية الثانية . أنظر :  
بصير : ذلك لأزمة مأخوذة من الدول الرأسمالية والاشتراكية :

Serban VOINICI - La Socialisation : Paris, P.U.F. 1980

(١٥) - على أن ذلك يعنى ألا يفهم منه ان الدولة كمنتج لا تأخذ فى الاعتبار ردود فعل الطلب ،  
ولكن المقصود به ان نشاطها لا ينحصر لتوجيه قوى العرض والطلب بجهة تحقيق الربح فقط ، بل ان هذا  
النشاط يتحدد تبعاً للهدف الأساسى وهو اشباع الحاجات العامة .

(١٦) - على ألا يعبى عن الأدهان ، أن وسائل اشباع الحاجات العامة ، تعتبر مسألة ذات طابع اقتصادى  
تعتمد على الامكانيات والموارد الاقتصادية المتاحة للمجتمع .

(١٧) - تجدر الإشارة هنا الى أن معظم المجتمعات الحديثة تعرف تجلور كل من الاقتصاديين العام والخاص  
بل وتعايشهما ( مرحلياً أو بصفة دائمة ) لأسباب متعددة ( تختلف من مجتمع لآخر ) وبسبب متقوطة من  
دولة الى أخرى . أنظر هذا الموضوع :

Alain BARRERE : L'interprétation de la coexistence des economies Publiques et privées » in,  
« Finance Archive » , Avril 1963 .

(١٨) - فى المقابلة بين نوعى المالية العامة راجع الدكتور أحمد جامع : المرجع السابق  
( ص ٣٠ - ص ٣٤ ) والدكتورة عبد المنعم فوزى وعبد الكريم بركات ويونس البطريق : « المالية  
العامة » ( ص ١٥ - ص ١٦ ) ، والدكتور خططر شلى « العلوم المالية » - الجزء الاول الموازنة  
( ص ٩ - ص ١١ ) وبالفرنسية والانجليزية على التوالى أنظر :

Louis TROTABAS : op. cit ( PP. 15-17) et Paul Marie GAUDEMET, op.cit ( 17-19 ) Hug  
DALTON : Principles of public Finance ( PP. 12-16 ) Earl R. ROLPH : « The Theory of  
Fiscal Economies » ( 2 - Government Ends Versus Private Ends, PP. 20-37 )

(١٩) - ويتجلى هذا المسلك من جانب الدولة بدرجة أكبر من الاقتصاديات الاشتراكية عن  
الاقتصاديات الرأسمالية . أنظر فى تفصيل ذلك كتابنا فى « الاقتصاد الاشتراكى » ص ٨٩ - ص ٩١ ،  
ص ١٣٧ - ص ١٤١ .

(٢٠) - ويعنى ذلك ان جانب « الاصول » فى المشروعات الانتاجية والذى يشتمل على قيمة منتجات  
السلع والخدمات التى يبيعها كل مشروع أكبر من جانب « المخصص » ، أى مختلف تكاليف الانتاج التى  
يتحملها ، حيث يعتبر الفرق بين الاصول والمخصص ربحاً للمشروع . « ويسمى خارج قسمة المخصص  
على الاصول » ، عامل الاستغلال وهو يرمز الى الفجوات اللازمة للحصول على منتجات قيمتها وحدة  
من النقود .

- (٢١) سواء كانت هذه المشروعات صناعية أم زراعية أو تجاريه أو حتى مشروعات مائيه
- (٢٢) وتفسر هذه التبعية أولوية دراسة النفقات على الإيرادات في مجال البحث عن عناصر اماليه العامة .
- (٢٣) - أنظر في ذلك ، أستاذنا المرحوم الدكتور محمود رياض عطية ، « موجز في المالية العامة » ، ص ٤٦٤ و ص ٤٦٥



## الفصل الثاني

### الظاهرة المالية موضوع علم المالية العامة كعبير عن النشاط المالي للدولة ..

تمهيد : بعد وقتنا على طبيعة الحاجات العامة وكيفية اشباعها في الفصل السابق ، أمكن لنا الاطاحة بالنطاق الذي تمارس فيه الدولة نشاطها المالي وهي تتولى مسؤولية تحقيق الاشباع العام من خلال القيام بخدمات عامة ينهض بمبناها أساسا الاقتصاد العام . هذا النشاط في صورته المنظمة يمثل الظاهرة المالية موضوع علم المالية العامة . وحتى تزداد هذه الظاهرة وضوحا ، فانه يجدر بنا أن نحللها الى عناصرها المختلفة ، وأن نقف على طبيعتها ، فاذا ما فرغنا من هذين الأمرين ، انتقلنا الى بيان صلتها بغيرها من العلوم الاجتماعية . وحتى تكتمل لنا الاطاحة السوية بهذه المسائل ، فاننا نخصص لبيان كل واحدة منها مبحثا موجزا قالما يلائم من المباحث الثلاثة الآتية وذلك على النحو التالي :

#### « المبحث الأول »

#### « العناصر المؤلفة للظاهرة المالية »

#### ( الكميات المالية وموازنتها العامة<sup>(1)</sup> )

تتحلل الظاهرة المالية *Le Phénomène Financier* لدى كتاب المالية العامة الى ثلاثة عناصر ، الأول والثاني منها يتصلان بالكميات المالية اللازمة لاداء الوظيفة المالية *« La Fonction Financière ; Financial Function »* للدولة ، أو تمويل متطلبات هذا الاداء ونقصد بذلك النفقات والإيرادات العامة ، وثالثها يتعلق بالأطوار التنظيمية لهذه الكميات المالية ، ويسمى بالميزانية العامة . ( ميزانية الدولة ، أو الموازنة العامة ) . وفيما يلي فاننا نخص كل عنصر من هذه العناصر المتقدمة بكلمة موجزة توضح مضمونه ومعناه قبل أن تكون القواعد المنظمة للفن المالي لهذه العناصر موضوع دراستنا الرئيسية في الأبواب التالية .

## ( أ ) النفقات العامة ( الأموال اللازمة لتحقيق الأشباع العام اللازم لسد الحاجات العامة ):

عرفنا من دراستنا للحاجات العامة ( أو الجماعية ) ان هذه الحاجات اخذت في الإزداد مع ازدياد درجة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية ، ومع انتشار الرعات الاصلاحية والاشتراكية . وواضح ان على الدولة في سبيل القيام بأشباع هذه الحاجات أن تقوم بقدر معين من النفقات العامة « Dépenses Publiques; Public Expenditures » لانتاج ( أو لشراء ) السلع والخدمات اللازمة لتحقيق هذا الاشباع ، كما أن عليها أن تقوم بتوزيع دخول تمويلية اجتماعية لمساعدة الطبقات الفقيرة والضعيفة اقتصاديا وذلك بقصد تصحيح ما يقع من اختلال في توزيع الدخل القومي بالنسبة لهذه الطبقات ، وفي النهاية أحداث عدالة أكثر في توزيع الدخل . ( ومن أمثلة هذه الدخول ، الاعانات المختلفة لمواجهة حالات البطالة والمرض والعجز والشيخوخة ) . هذه العدالة التوزيعية تتم عادة باجراءات لاحقة لتوزيع الدخل في الرأسمالية ، وباجراءات سابقة في الاشتراكية ، وذلك بالنظر لاختلاف موقف الشخص المسيطر على ملكية وسائل الانتاج ، الرأسمالي الفرد في الحالة الأولى ، والدولة ممثلة للمجتمع في الحالة الثانية<sup>(1)</sup> . وكذلك قد تقوم الدولة بتوزيع دخول تمويلية اقتصادية « لتحقيق العديد من الأغراض الاقتصادية . ( كالاعانات المقدمة لبعض المشروعات بهدف حثها على زيادة الانتاج ، أو لتخفيض أثمان منتجاتها رغبة في زيادة الاستهلاك ) . كذلك فان على الدولة أن تنفق على إقامة المشروعات العامة وعمل تشغيلها ، الأمر الذي يختلف نطاقه في الدول « الرأسمالية » عنه في الدول « الاشتراكية » على نحو ما أوضحنا من قبل . ومؤدى كل ما تقدم ، ان على الدولة وهي تواجه مشكلة اشباع الحاجات العامة ، أن تقوم باتواع مختلفة من النفقات ، ( حيث يتم ذلك أساسا وعلى ما سنرى أيضا بالنسبة للإيرادات العامة في صورة نقدية ، إذ أن الشكل المعنى للنفقات العامة لا يخلو أن يكون شكلا استثنائيا نغرا ، بل وبمسطم في كثير من الاحيان مع الكثير من الاضطرابات القيمة المتوصل إليها في المجتمع ، ومن ثم يجب أن يقتصر على الضرورات الملحة له والا يتعدى حدودها ) ، يختلف ملها تيمنا للفلسفة التي تدنن بها ، والدور الذي تقوم به بالتطبيق للنظم الاقتصادي والاجتماعي السائد فيها .

## ( ب ) - الإيرادات العامة ( مصادر تمويل النشاط المالي للإقتصاد العام ) :

يقضى القيام بالنفقات العامة تدبير الموارد المالية اللازمة لتغطيتها ، ويتم ذلك باد

تقتطع الدولة جزءا من الناتج القومي النقدي ، وجزءا من عوامل الإنتاج ، بحية أيضا والتي تتمثل بصيغة أساسية ( بعيدا عن الخلافات المذهبية ) في العمل والطبيعة ورأس المال . وتحصل الدولة على هذه الموارد أو الإيرادات أساسا من الدخل القومي ( في حدود ما تسمح به القدرة أو الطاقة المالية القومية ) ، أو من الخارج . عدد عامه كدالة هذه الطاقة لمواجهة كافة متطلبات الأنفاق العام . ولقد تعددت أنواع الإيرادات العامة : « Recettes Publiques; Public Revenues » في العصر الحديث وسعت أساليبها واختلفت طبيعتها تبعاً لأنواع الخدمات العامة التي تقوم بها الدولة والمداخيل منها ، ولهذا فقد حفلت الكتابات المالية بالعديد من التقسيمات العلمية لموارد الدولة تبعاً لضوابط ومعايير شتى . ودون أن نشغل هنا باستعراض مختلف هذه التقسيمات وأنواعها فإننا نكتفي بالإشارة هنا ، وبغض النظر عن المصدر المكاني للإيرادات العامة ، إلى أن الجانب الأعظم من هذه الإيرادات يستمد في المعتاد من ثلاث مصادر أساسية في مختلف التكوينات الاجتماعية المعاصرة لهذه المصادر والتي سنقف على تفصيلات القواعد المنظمة لها في الباب الثالث من دراستنا الحالية ، هي : « فائض الاقتصاد العام » ( ويغني أصلاً إيرادات الدولة من الدومين العام بصوره المختلفة العقارية والصناعية والتجارية والمالية ) ، ويمكن أن نلحق بهذا المصدر الأساسي « الرسوم » ، فهي وإن كانت « ذات طبيعة سيادية » إلا أنها حين تستأديها الدولة في مقابل الخدمات العامة التي يقوم بها الاقتصاد العام يفهموه التقليدي لا تعتبر من قبل الإيرادات إلا حيث تحقق وحدات هذا الاقتصاد فائض إجمالي ، بين تكلفة الخدمة موضوع الرسم ، والعائد منها ( أي مقابلها النقدي ) ، وسوف تزداد فكرة هذا الالحاق وضوحاً عند دراسة فائض الاقتصاد العام ضمن مصادر الإيرادات العامة للدولة ، « والموارد السيادية » ( وأهمها على الإطلاق ، الضرائب ) ، وأخيراً وليس آخراً ، « الموارد الائتمانية » ( وعلى الأخص القروض العامة ) .

(جـ) - الميزانية العامة : ( البيان المالي للاقتصاد العام وعلاقته بالاقتصاد القومي ) :

ومن النفقات العامة ( أو نفقات الاقتصاد العام بمرافقه التقليدية والاقتصادية ) ، والإيرادات العامة ( أو مصادر تمويل الاقتصاد العام ) تتكون الميزانية العامة ، أو ميزانية الدولة « Le Budget d'Etat; The State Eudget » وهي عبارة عن تنظيم مالي يقابل بين هذين النوعين من الكميات المالية ويحدد العلاقة بينهما ويوجههما مما لتحقيق السياسة المالية . وبعبارة أخرى ، فالميزانية في معناها الدقيق ، تتكون من التفصيلات المتلفة بمختلف أنواع الإيرادات ( وبصفة خاصة الضرائب ) ومختلف أنواع النفقات التي تقدم السلطة التنفيذية ( الحكومة ) باقترحها إلى السلطة التشريعية ( ممثلة في المجالس النيابية ) .

والحال على ما تقدم ، فانه يمكن النظر الى الميزانية العامة على أنها بمثابة بيان مالي للاقتصاد العام وعلاقته بالاقتصاد القومى . ويعتبر هذا البيان بمثابة « خطة مالية » تظهر في وثيقة الميزانية ، التى هى تقدير تفصيلى ليرادات ونفقات الدولة لفترة مقبلة ، وهى سنة فى المعتاد .

ومن المفيد أن تنبه هنا الى ان تغير دور الدولة الاقتصادى وتفاوت نطاقه بين الضيق والامتساع لا يعنى بالضرورة تغير حجم الميزانية بين الصغر والكبر ، اذ أن هذا الأخير لا يتوقف فقط على مدى الدور الاقتصادى للدولة ، وإنما يتوقف أيضا على حجم الاقتصاد القومى . فعلى افتراض عدم تغير نطاق هذا الدور من حيث أنواع النشاط المكونة له ، فإن كبر حجم الاقتصاد القومى مع تطوره يؤدى الى كبر حجم ميزانية الدولة ، اذ يزيد انفاقها ، وبالتالي إيراداتها ، حتى مع بقاء عدد الأنشطة الاقتصادية التى تقوم به على حاله .

وإذا كان المفهوم المتقدم للميزانية العامة تلتقى فيه ميزانية الدولة فى الاقتصاد الاشتراكى مع ميزانيتها فى الاقتصاد « الرأسمالى » من حيث كونها تمثل حسابا يجمع بين إيرادات الدولة ونفقاتها للفترة المشار إليها ، وأنها تستهدف تحويل جزء من الموارد القومية من جانب الى آخر من جوانب الاقتصاد القومى وفقا لما تتخذه الحكومة من قرارات فى هذا الشأن ، فإن ميزانية الاقتصاد الأول تكسب أهمية كبرى ومتميزة ، تفوق كثيرا أهميتها فى الاقتصاد الأخير<sup>(١)</sup> . وليس أدل على ذلك من أن إيرادات الدولة الاشتراكية ، التى تظهر فى ميزانيتها تبلغ حوالى نصف الدخل القومى . وتتبع هذه الأهمية لميزانية الدولة فى الاقتصاد الاشتراكى من أنها تعتبر الخطة المالية التى تنعكس فيها العلاقات الاقتصادية المعينة التى تميز هذا الاقتصاد وبصفة خاصة الملكية الاشتراكية لوسائل الانتاج الأساسية فى المجتمع . ففى هذا الصدد تنعكس موارد الميزانية ونفقاتها مدى ارتباطها بفروع الاقتصاد القومى ومدى تأثيرها وتأثرها بها ، إذ انها تستمد إيراداتها أساسا من نتاج نشاط القطاع الاشتراكى ثم من المشروعات العامة والجمعيات التعاونية وبدرجة أقل من قطاع السكان . وهكذا ترتبط بميزانية الدولة بكافة الفروع الانتاجية للقطاع الاشتراكى وتحتج بالمثل ميزانية الاقتصاد القومى بأكمله . ولقد كان لكل ذلك آثاره الهامة ، فى النظر الى « الميزانية الاشتراكية » على أنها أداة رئيسة لتكوين الموارد المركزية واستخدامها فى النمو المخطط للاقتصاد الاشتراكى<sup>(٢)</sup> ، هذا فضلا عن دورها فى تسييره نتيجة لاطلاع الدولة بدور المنظم الاقتصادى فى الاقتصاد العام . ولقد ترتب على ذلك آثار مصددة بالنسبة لهيكل ميزانية الدولة ومكوناته فى الاقتصاديات الاشتراكية بالمقارنة

مع الاقتصاديات الرأسمالية . . وهو الأمر الذى تحلى بصفة خاصة في حسابات الإيرادات والتفقات العامة والاجراءات التى تتبع في تحضير الميزانية وتنفيذها . . هذه ما نطلب بيانه اجراء دراسة مقارنة للميراثيات العامة في النظم المالية اختلفه

وبالالمام بما تقدم من نقاط بشأن التفقات العامة والإيرادات العامة والمقابلة بينهما من خلال ميزانية الدولة ، تنلور لنا فكره عن العناصر الثلاثة المكونة للظاهرة المالية موضوع علم المالية العامة . وبادخال هذه الظاهرة في الحساب ، فاننا نتابع مسيرتنا لتتفرع على طبيعتها الاقتصادية مع بيان ما يترتب عليها من آثار في مجال التحليل الاقتصادى والمالى .

## « المبحث الثانى »

### « الطبيعة الاقتصادية للظاهرة المالية »

#### « بيان أثرها في مجال التحليل الاقتصادى والمالى (٥) »

الآن وقد استبان لنا من المبحث السابق العناصر المؤلفة للظاهرة المالية فاننا نتابع حديثنا عنها لتحديد طبيعتها . هنا نجد ان موقف الاقتصاديين التقليديين من هذا الموضوع لا يختلف عن موقف المحدثين في نقطة الانطلاق ، وهى التسليم بالطبيعة الاقتصادية لهذه الظاهرة ، وان كان اسلوب التحليل بشأنها قد اختلف في كل منهما . لهذا فاننا نتوقف قليلا لنعرض موقف كل من الفريقين من هذه المشكلة ، ثم نتابع بعد ذلك مسيرتنا وفقا للتحليل المالى الحديث لنقف على العلاقة التبادلية بين الكميات الاقتصادية والكميات المالية من خلال الترابط بين الدورتين الاقتصادية والمالية ، ولنعرض الآثار المترتبة على الطبيعة الاقتصادية للظاهرة المالية في مجال التحليل المالى والسياسة المالية .

## ( أ ) موقف الاقتصاديين التقليديين والمحدثين في دراسة الظاهرة المالية

حظيت الظاهرة المالية في مختلف جوانبها باهتمام الاقتصاديين منذ زمن ضيق على عب أنها تكون لديهم في حقيقتها ظاهرة اقتصادية . « Phenomène Economique » . وقد تنبه إلى هذه الحقيقة رواد المدرسة التقليدية وخاصة آدم سميث « A. Smith » وديفيد ريكاردو « D. Ricardo » وجون ستوارت ميل « J.S. Mill » وإن كان يلاحظ على كتابات هؤلاء الكتاب أنهم لم يلجأوا إلى التفرقة بين ما هو مالى وما هو اقتصادى ، فجاءت أفكارهم عن المالية العامة حزنا غير منفصل عن الاقتصاد السياسى . يدل على هذا المسلك الجزء الذى خصصه سميث للدراسة موضوع موارد الدولة ( القسم الخامس ) و بحثه المشهور عن « طبيعة وأسباب ثروة الأمم » ، وكتاب ريكاردو الرئيسى الذى وضعه في « أصول الاقتصاد السياسى » لدراسة نظريات الضرائب . ولقد ترتب على عدم الفصل بين الدراسات المالية والدراسات الاقتصادية أن أخضع التقليديون المالية العامة ، وهى ما اعتادوا أن يعبروا عنه أيضا بالاقتصاد العالم - وإن كان هذا التعبير لا يتقابل مع ما أصبح عليه مفهوم الاقتصاد العام في وقتنا الحاضر للأسباب والابيضاحات التى أشرنا إليها من قبل في صدد تطور الأفكار المتعلقة به أو من خلال التعريف به وعلى الأخص في هيكله وأهدافه . للقواعد التى تحكم « الاقتصاد الخاص » ، ( وبالذات القواعد التى تحكم اقتصاد الفرد والمشروع الخاص ) ، وبذلك اختلطت الدراسة المالية بالدراسات الاقتصادية .

وبالرغم مما أثبتته التحليل الاقتصادى اللاحق من قصور مطلق التقليديين في إخضاع المالية العامة لقواعد المالية الخاصة - أى لاقتصاديات المشروع الخاص - وذلك بالظر للفروق المتعددة التى سبق أن وقفنا عليها عند الحديث عن المائتين العامة والخاصة ، ومن قبل لدى المقابلة بين كل من الاقتصاديين العام والخاص ، هذا فضلا عن اختلاف طبيعة الدولة ودورها عن طبيعة الفرد وسلطته - فإن المنطق التقليدى ليظل صحيحا في الأساس الذى هتمنت إليه ، وهو اعتبار الظاهرة المالية ظاهرة اقتصادية . فخطأ التقليديين لا يكمن في نقطة الانطلاق ، « وإنما يعود بصفة أساسية إلى إخضاعهم الاقتصاد القومى والمالية العامة للتحليل الجزئى أى لمقتضيات المشروع الخاص » . لذلك فإن النظرية الحديثة ، وهى تسلم بالطبيعة الاقتصادية للظاهرة محل البحث تنكر التحليل الجزئى ( أو الوحيدى Micro ) سواء بالنسبة للكميات المالية أم بالنسبة للكميات الاقتصادية الكلية ، ونخصص الاثنين لتحليل اقتصادى كلى أو جمعى<sup>(1)</sup> . لذلك يمكن القول إن النظرية الحديثة قد قوّت الاتجاه الذى بدأ عند التقليديين ، والذى تمثل في عدم الفصل بين الظواهر المالية والظواهر

الاقتصادية ، وان كانت النظرية الحديثة قد عبرت من طبيعة التحليل الذى تخضع له هذه الظواهر ، فاستبدلت التحليل الكلى بالتحليل الجزئى

(ب) **العلاقة التبادلية بين الكميات الاقتصادية والكميات المالية ( الترابط بين المورتين الاقتصادية والمالية ) :**

والكميات المالية ( النفقات والايرادات العامة ) منظورا اليها من خلال التحليل الكلى ككميات اقتصادية تؤثر فى الاقتصاد القومى وتتاثر به<sup>(٧)</sup> ، وهو ما يعنى علاقة تبادلية بين الكميات الاقتصادية والكميات المالية ، أى بين الدورة الاقتصادية « Circuit Economique » وهى ما تعرف هنا « بدورة الدخل القومى » ، ( الناتج القومى الاجمالى بضمن السوق + دخول عوامل الانتاج + الانفاق القومى الاجمالى ) ، والدورة المالية « Circuit Financier » ( اليرادات والنفقات العامة ) فاليرادات العامة تققطع من الكميات الاقتصادية ( وهى الناتج القومى ودخول عوامل الانتاج والانفاق القومى ) ، ثم انها تعود فتندمج من جديد فى الدورة الاقتصادية ، وذلك عن طريق الانفاق العام الذى يشكل حركا من الانفاق القومى الاجمالى والذى يسهم بدوره فى خلق الناتج القومى ، وفى خلق دخول عوامل الانتاج . وهكذا فان الدورة المالية ترتبط ارتباطا وثيقا بالدورة الاقتصادية بالنظر الى ان الاولى تستمد كمياتها من هذه الاخيرة ، ثم أنها تعود فتدفع اليها هذه الكميات من جديد . وهنا تتضح مسئولية السياسة المالية « Financial Policy » ؛ « Politique financière » ( أى مسئولية اليرادات العامة والانفاق العام ) ، عن اكتمال الدورة الاقتصادية ، أى عن اقامة التوازن العام بين الناتج القومى الاجمالى مقوما بضمن السوق والانفاق القومى الاجمالى

والعلاقة التبادلية المتقدمة بين الكميات المالية والكميات الاقتصادية لا يحتاج تبريرها الى كثير عناء نظرا لتشابه موضوعى المالية العامة والاقتصاد . فموضوع علم الاقتصاد كما هو معروف ، البحث فى أفضل الوسائل لاشباع الحاجات الانسانية المتعددة من الموارد الطبيعية المحدودة . ومن هذا التعريف ذاته تبدو الصلة القوية بين الاقتصاد والمالية العامة التى تبحث فى أفضل الوسائل لاشباع الحاجات العامة من الموارد المالية المتاحة للدولة والمحدودة عادة . وعليه فانه يمكن اعتبار المالية العامة بهذا المعنى جزءا هاما من فروع المعرفة الداخلة فى علم الاقتصاد .

## (جـ) الآثار المترتبة على الطبيعة الاقتصادية للظاهرة المالية ( يان هذه الآثار في مجال التحليل المالى والسياسة المالية ) :

يترتب على كون الظاهرة المالية ظاهرة اقتصادية ينشأه موضوعها مع موضوع علم الاقتصاد ، نتيجتان هامتان في مجال التحليل المالى وفى مجال رسم السياسة المالية . فحجب يتعلق الأمر بمجال التحليل المالى ، فانه لا بد من حصوص هذا التحليل لقواعدا التحليل الاقتصادى . ومعنى خضوع التحليل المالى للتحليل الاقتصادى فى دراسة آثار الكميات المالية ، وبالتالى فى تحديد نطاقها ، ومرضها . وقد كانت هذه المسألة موضع اتفاق بين الفكر المالى التقليدى والفكر المالى الحديث ، وإن أدت الى نتائج مختلفة فى كل من هذين الفكرين ، نتيجة لاختلاف فروضهما .

ومتى سلمنا بذلك ، فانه يتفرع عن هذه النتيجة نتيجة هامة وهى ، ان التحليل الاقتصادى يقدم للنظرية المالية ، وبالتالى للسياسة المالية ، أدوات التحليل التى تعتمد عليها سواء فى مجال الرفاهية ، ومثلها المنفعة الكلية « والمنفعة الحدية » ، ومنحنيات السواء ، وفائض المستهلك ، وفائض المنتج ، أم فى مجال التشغيل والدخل القومى ، ومثلها الطلب الفعلى والمتغيرات الاقتصادية المستقلة ، وهى الميل للاستهلاك ، وسعر الفائدة والكفاية الحدية لرأس المال ( الميل للاستثمار ) .

أما فى مجال السياسة المالية ، فانه لا بد أن تصدر هذه السياسة متسقة مع السياسة الاقتصادية ، وتعنى هذه الضرورة ان السياسة المالية تشكل أهم أدوات السياسة الاقتصادية ، وتزداد هذه الاهمية مع ازدياد حجم الكميات المالية بالنسبة للاقتصاد القومى ، كما تزداد أيضا فى البلاد المتخلفة والأمة فى النمو

وليس معنى خضوع التحليل المالى للتحليل الاقتصادى والسياسة المالية لاعتبارات السياسة الاقتصادية ان علم المالية ليست له قواعده الفنية والقانونية الخاصة به . فهذا العلم يمكن أن تكون له قواعده الخاصة فى هذه المجالات ، وهو ما يعنى أن تكون الظاهرة المالية ظاهرة معقدة تعكس الأوضاع الاقتصادية والقانونية والفنية ، هذا بالإضافة الى أنها تعكس وعلى ما قدمنا ، الأوضاع الاجتماعية والسياسية أيضا . ولهذا الاعتبار نحدد الكتاب الإيطاليين -- مع اعترافهم بالصفة الاقتصادية للظاهرة المالية -- يرفضون الخلط بين المالية العامة والاقتصاد . ويحفظون لعلم المالية باستقلاله ، وإن طبقوا عليه قواعد التحليل الاقتصادى<sup>(٨)</sup>



## « المبحث الثالث »

### علاقة المالية العامة بغيرها من العلوم

#### « صلة الظاهرة المالية بغيرها من مظاهر الحياة الاجتماعية »<sup>١٩</sup>

تمثل المالية العامة بعناصرها المؤلفة للظاهرة المالية سابقة الإشارة إليها مظهرًا من مظاهر الحياة الاجتماعية في الدول المعاصرة . ومن الطبيعي والمنطقي ان توجد علاقة بين هذا المظهر وغيره من مظاهر الحياة الاجتماعية من اقتصاد وسياسة واجتماع وقانون ومحاسبة واحصاء وغير ذلك . فالمالية العامة تؤثر في غيرها من مظاهر الحياة الاجتماعية ، كما تتأثر هي نفسها بهذه المظاهر . لهذا فان حسن تفهم المالية كعلم يتطلب منا ان نعرض لعلاقته بغيره من العلوم من خلال المظاهر السابق الإشارة إليها على التوالي ، وهو ما نفيد منه كثيرا في الوقوف على ذاتية هذا العلم .

#### ( أ ) - المالية العامة وعلم الاقتصاد ( بيان الصلات القائمة بينهما ) :

تعتبر علاقة المالية العامة بعلم الاقتصاد من أوثق العلاقات جميعا<sup>(٢٠)</sup> . ذلك ان « الاقتصاد السياسي » « Economie Politique; Political Economy » على ما هو ذائع عنه كعلم يتضمن القوانين الخاصة بالظواهر الاقتصادية أى بالعلاقات الاجتماعية المتعلقة بانتاج وتوزيع الاشياء المادية والخدمات التى تشبع حاجات الانسان في المجتمع . فجوهر النشاط الاقتصادى هو بذل العمل باستخدام الموارد الموجودة تحت تصرف الجماعة اشباعا للحاجات . ولا يختلف النشاط المالى الذى تقوم به الدولة وهي تقوم بمهمة اشباع الحاجات العامة كثيرا عن هذا الجوهر . فقد رأينا أنه يلزم لأشباع هذه الحاجات ، أن تسيطر الدولة على بعض الموارد الانتاجية والمنتجات المتاحة للمجتمع<sup>(٢١)</sup> ، وبالتالي فان نشاط الدولة المالى في هذا الشأن يتركز في النهاية على نشاطات مؤداها استخدام بعض موارد الجماعة ، أهـ . حتى انتاج بعض المنتجات لأشباع الحاجات المتقدمة . من هنا جاء اعتبار المالية العامة جره من علم « الاقتصاد » ، بالنظر الى ان القواعد العلمية الخاصة بالمالية العامة تتعلق ببيان النظام الخاص بالعلاقات المالية للدولة التى تمكس في الواقع علاقات اقتصادية معينة .

وتظهر علاقة هذا الجزء ( المالية العامة ) بالكل ( الاقتصاد ) على أوضح ما تكون من دراسة النشاط المالى في الاقتصاديات الاشتراكية المخططة حيث تنسج مهام الدولة لتشمل الاقتصاد القومى في مجموعة ( الهمم الا ما خرج عن الاقتصاد العلم من أنشطة واختصاص

بقواعد خاصة ) . هنا يكاد يندمج الشاط المالى للدولة فى النشاط المالى للمجتمع بأكمله وذلك نظرا لمسئولية الدولة التنظيمية ودورها فى الانتاج ، ولأن الجهاز الذى كان يباشر الشاط المالى ( الجهاز المصرفى واليوت المالية الاخرى ) أصبح من أجهزة الدولة ، الامر الذى يعنى ظهور نوع جديد من الظواهر المالية ، وبالتالى فانه على هذا الاساس تحتوى عملية التخطيط ( القومى الشامل ) النشاط المالى فى ارتباطاته بالنشاط الاقتصادى العبنى . لكنه كجزء من علم ، له مع ذلك من النوعية ما يكفى لأن يجعله مرمعا متميزا عن غيره من فروع العلوم الاقتصادية . هذه النوعية تنبعث من طبيعة من يقوم بالنشاط وهو الدولة بمختلف هيئاتها العامة ومن تسليط الضوء على المظهر المالى للنشاط الذى تقوم به الدولة . غير أنه ينبغي علينا أن نلاحظ هنا ، أنه اذا كانت دراسة ظواهر النشاط المالى للدولة كفرع علمى متميز مردها نوعية الجزء ، فانها مع ذلك دراسة لا بد أن ترتكر على المبادئ العامة فى « الاقتصاد » الذى يمثل الكل . يترتب على ذلك ان علم الاقتصاد هو الذى يزودنا هنا بالمبادئ المنهجية الاساسية للتحليل العلمى لقوانين تطور العلاقات المالية ، وكذلك لتحليل مضمون وهدف النشاط المالى ، فانه يصبح من الضرورى على الباحثين فى « علم المالية العامة » أن يكونوا على الملم كاف بهذه الامور وبغيرها من المعارف النظرية فى مجال علم الاقتصاد لما لذلك من أهمية بالغة فى نطاق المالية العامة .

من ذلك وعلى سبيل المثال لا الحصر ، ان مبدأ الضريبة التصاعدية يستند الى نظرية المنفعة الحدية ، كما ان دراسة مرونة العرض والطلب على سلعة ما ، يجب أن يسبق فرض أى أعباء مالية جديدة على استهلاك السلع ( ضرائب أو رسوم أو حتى مجرد قرارات رفع الاسعار ) . فالالمع بمبادئ الاقتصاد اذن ، شرط أساسى لفهم موضوعات المالية العامة . وترداد أهمية الامر المتقدم وضوحا ، اذا علم ان معظم البحوث المتعلقة بالسياسة المالية للدولة يقع فى ميدان المشكلات الاقتصادية .

فالضرائب والانفاق الحكومى والفروض العامة على سبيل المثال ، تعتبر كلها أدوات لتوجيه الاقتصاد الحديث يمكن للدولة أن تستخدمها للتأثير على مستوي الدخل القومى ويجرى النشاط الاقتصادى فى المجتمع بصفة عامة .

#### (ب) - مظاهر الصلات القائمة بين المالية العامة وعلمى السياسة والاجتماع :

ولا تقل صلة المالية العامة بعلم السياسة عن صلتها بعلم الاقتصاد السياسى بحيث لا تحتاج هذه الصلة فى بيانها الى كثير عناء . فعلم السياسة : « Political Science »  
« Science Politique » يهتم بدراسة نظم الحكم وعلاقات السلطات العامة بعضها البعض وعلاقتها بالأفراد والمالية العامة تبحث ، كما أوضحنا عند دراسة عناصرها ،

بمقتات وإيرادات الهيئات الداخلة و إطار هذه السلطات . يضاف إلى ذلك أن للأوضاع الدستورية والإدارية في دولة معينة ، أثرها في ماليتها العامة ، فالمقتات ، الإيرادات العامة تختلف بحسب ما اذا كانت الدولة « استبدادية » أو « ديمقراطية » ، « موحدة » ( بسيطة ) أو « تعاهدية » ( مركبة ) ، ذات نظام إداري مركزي أو لا مركزي . كما أن الظروف المالية لها بدورها أثر هام في أوضاع الدولة السياسية فقم من دوله فدت استقلالها السياسي وتعرضت لنشوب الثورات والقتال فيها بسبب اضطرابات ما فيها أعدمه وعدم استقرارها<sup>(١)</sup> . ولا يقتصر الأمر على ما بين المالية والسياسة من «صلات المتقدمة» بل أن وضع ميزانية الدولة يحتمل عملا سياسيا بالدرجة الأولى بالنظر إلى أن الحكومة ترجع سياستها عن طريق الاعتبارات التي تدرجها في الميزانية ، فيتصح منها نطاق واتجاه الدور الذي ترمع السمر عليه في التطبيق .

أما عن مظاهر الصلة بين المالية العامة وعلم الاجتماع فالحا تتصح مما نشهده من تأثير متبادل بين المالية العامة والأوضاع الاجتماعية في الدولة . ويبدو هذا التأثير أوضح ما يكون في مجال الضرائب ، إذ يترتب على فرض الضرائب آثار اجتماعية إلى جانب آثارها المالية والاقتصادية ، تمس طوائف معينة من المواطنين حتى ولو لم يقصد المشرع من فرض الضريبة سوى الحصول على إيراد للمخزاة العامة إلا أن الدولة كثيرا ما تستهدف بالضريبة آثارا اجتماعية مقصودة . فالضريبة التصاعدية من آثارها تقليل التفاوت بين ثروات الأفراد ودخولهم ، والضريبة على استهلاك بعض السلع الضارة كالمواد الكحولية تساهم في التقليل من استهلاكها ، والضريبة على أراضي البناء غير المستغلة تهدف إلى تشجيع بناء المساكن وتخفيف أزمته . ومن ناحية أخرى ، فإن الأهداف الاجتماعية التي تريد الدولة تحقيقها تؤثر بدورها تأثيرا مباشرا على المالية العامة . فالإصلاحات الاجتماعية التي ترمي إلى تحسين حالة الطبقات ذات الدخل المنخفضة تستلزم قيام الدولة بتقديم بعض الخدمات إلى الأفراد دون مقابل أو بمقابل زهيد مما يؤدي إلى تحمل الدولة أعباء جديدة ، ولمواجهة هذه الأعباء تضطر الدولة إما إلى فرض ضرائب جديدة أو رفع سعر الضرائب المقررة .

وهكذا تبين العلاقة الوثيقة والتأثير المتبادل بين السياسة المالية للدولة وبين الأوضاع الاجتماعية السائدة فيها والأهداف الاجتماعية التي تنبى تحقيقها

#### (ج) - صلة المالية العامة بعلم القانون ، وبخاصة فروع القانون العام

أما عن علاقة المالية العامة بعلم القانون « Science of Law » فإن مصممها يتبلور لنا بمعرفة أن القانون هو الأداة التنظيمية التي يلجأ إليها المشرع لإوضع القواعد العامة الملزمة في مختلف الميدان ، ومنها الميدان المالي ، فتأخذ

مختلف عناصر المالية العامة ، من نفقات وإيرادات وميراثية ، شكل قواعد قانونية : دستور ، قانون ، لائحة وأمر إداري مما يستدعي الألمام بالفن القانوني لفهم هذه القواعد وتفسيرها ، فهما وتفسيرها سليمين هي وما قد تحيل اليه من نصوص القوانين الأخرى الداخلة في فروع القانون العلم أو القانون الخاص . ويطلق على مجموع هذه القواعد القانونية التشريع المالي « Législation Financière » وهو في معناه الحث عائد عن مجموعة القواعد القانونية التي تنظم شؤون الدولة المالية وعلى الأخص دراسة ظواهر المالية العامة من الناحيتين الاقتصادية والاجتماعية وتحديد ما بين تلك الظواهر من صلات<sup>١١٣</sup> والصلة بين كل من المالية العامة والتشريع المالي وبين فروع القانون الأخرى واضحة وقوية . فالدستور يتضمن القواعد الأساسية المنظمة لمختلف جوانب المالية العامة والتي يعمين أن توضع القوانين المالية في حدودها ، فهو ينظم النفقات العامة والشروط الأساسية لفرض الضرائب وعقد القروض وقواعد اقرار الميزانية أو اعتادها بواسطة السلطة التشريعية وكيفية مراقبة تنفيذه وما يتصل بذلك من ضوابط أو اجراءات . والقانون الإداري ينظم طريق سير المرافق العامة وهذا يحتاج الى نفقات عامة يبحثها علم المالية العامة . ومن ناحية أخرى فإن المرافق المالية ، كمصلحة الضرائب ومصلحة الجمارك ، لا تخرج عن كونها مرافق إدارية تختص بالمسائل المالية ومن ثم تسرى على تنظيمها وتسييرها القواعد العامة للقانون الإداري . أما تشريع الضرائب فهو قانون بالمعنى الدقيق ينظم المسائل المتعلقة بالضرائب المختلفة المفروضة على الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين في الدولة من حيث أنواعها وسعرها وتقرير المادة الخاضعة لها وكيفية تحصيلها وغير ذلك . كذلك فإن ميزانية الدولة تصدر في أغلب دول العالم من خلال الالتزام بالنصوص الدستورية العامة فيها ، بالنظر لما لها من مضمون مالي يلزم للموافقة عليه واجارته الالتزام بهذه النصوص .

#### (د) - المالية العامة وصلتها بأدوات القياس الكمي كالحاسبة والاحصاء :

أما عن صلة المالية العامة بالحاسبة فهي وثيقة أيضا ، إذ يتطلب البحث في كثير من موضوعاتها وخاصة الضرائب ، الألمام بأصول المحاسبة والمراجعة وفنونها ، من استهلاكات و حرد واحتياجات ومخصصات وعمل الحسابات الختامية والميزانية العمومية للمنشآت التجارية والصناعية وغيرها ، كما يتطلب اعداد ميزانية الدولة نفسها وتنفيذها والرقابة على تنفيذها استخدام النظم المحاسبية الفنية . وتزداد الصلة بين المالية العامة والمحاسبة بازدياد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية عن طريق اقامة المشروعات الاقتصادية المختلفة مما يستلزم نشر ميزانيات تجارية لهذه المشروعات الى جانب البيانات المالية الخاصة بها والواردة في ميزانية الدولة ، أو الميزانيات الملحقه .

وأخيرا وليس آخرا ، فإن علم المالية يستعين بالأحصاء للتحقق من مسائل كثيرة تدخل في نطاق النشاط المالي للدولة كمنشأ الدخل القومي وتوزيع الثروة والدخول بين طبقات المجتمع ، وعدد السكان وتوزيعهم في المناطق الجغرافية وعلى الحرف المختلفة .  
• حالة ميزان المدفوعات وغير ذلك من الإحصاءات التي لا عى للباحثين في المالية العامة ،  
عنها لأهميتها البالغة في دراسة ورسم السياسة المالية العامة للدولة .

### الخواصى ( مراجع وتعليقات )

( ١ ) - راجع في ذلك أسادا الدكتور : رفعت المحجوب : « المالية العامة » الكتاب الأول ( المعاصر  
المالية ص ٨ ص ١١ ) ، والدكتور : رفيع الشيخ : المرجع السابق ، ص ١٤ ص ٢٨ ،  
وبيرسليج : « أسس تنظيم المالية والسياسة » ( الفصل الثالى - مالية الدولة في مفهومها الحديث )  
( ص ١٣ ص ٤٣ ) ، والدكتور عبد الكريم برنات بالاشتراك مع الدكتور دراز ، سابق الإشارة  
« كلها ، ص ٤٣٣ وما بعدها .

( ٢ ) - لايضاح مبررات ذلك وما يترتب على ذلك من آثار ، أنظر مقال :

« Marian WERALSKI »

« Les problèmes de La Fiscalité dans les États Socialistes » . ( PP. 747-551 et 754-759 )

( ٣ ) - راجع في ذلك مؤلف الزميل الأستاذ الدكتور أحمد جلمع : « الاقتصاد الاشتراكي » . دراسة  
نظرية تحليلية . ( ص ٢٤٦ ص ٢٤٨ ) . دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٦٩ .

( ٤ ) - وإن كان ينبغي أن مشير هنا إلى أن درجة التركيز في الموارد والائاق تختلف من اقتصاد اشتراكي  
إلى آخر في الدول الاشتراكية .

( ٥ ) - راجع في ذلك بصفة أساسية ، أستاذنا الدكتور « رفعت المحجوب » الجزء الأول من مؤلفه سابق  
الإشارة إليه ( ص ١١ ص ١٩ ) ، وكذلك الأستاذ موريس ديفرجيه في مؤلفه :

Finances Publiques : ( Introduction :

Finance Classiques et Finances modernes ( PP. 1-16 ) Paris , « Thémis » P.U.F. 1968

وللمرسة أكثر تفصيلا أنظر مؤلف :

Alain BARRERE : « Economic Financière

وعن الأخص القسم الأول المخصص للواسة « الدورة المالية » « Le Circuit Financier »  
( ص ١٧ ص ٣٦٠ ) . الطبعة الثانية ، الجزء الثانى ، دالوز « Dalloz » ، باريس ١٩٧١

( ٦ ) - وذلك بالنظر إلى أن الكميات المالية وهى التفقات العامة والإيرادات العامة ، ليست في حقيقتها إلا  
كميات مالية .

(٧) تنقسم الكميات الاقتصادية بصفة عامة الى قسمين أساسيين : قسم يخص الأفراد ، وقسم يخص سمات العامة ، ومن مجموع القسمين يتألف النشاط الاقتصادي للدولة .

(٨) ويعتبر عالم المالية الايطالي الشهير « انطونيو دى فيتى دى ماركو » Antonio de Viti de Marco حرم معبر عن هؤلاء الكلف في مؤلفه المترجم عن الايطالية الى اللغة الانجليزية :

« First Principles of Public Finance » ( Introduction : 3 The Methodological Nature of Public Finance, PP. 36-37 ), London, 1950

(٩) راجع في ذلك : أستاذنا المرحوم الدكتور محمد حسن الجليل : « أصول المالية العامة » ( ص ٨ ، ص ١٣ ) ، والدكتور أحمد حجاج في مؤلفه « علم المالية العامة » ( ص ٢٢ ، ص ٣٠ ) ، والزميل الأستاذ الدكتور زين العابدين ناصر : « علم المالية العامة والسياسة المالية » ( ص ١٧ ، ص ٣١ ) ، والزميل الأستاذ الدكتور محمد دويدار : « مبادئ المالية العامة » ( ص ٤٧ ، ص ٥١ ) ، وباللغة الفرنسية أنظر :

Louis TROUBADAS : op.cit ( PP. 3-8 ), et Alex

JACQUEMIN et GUY SCHRANS : Le Droit economique ( PP. 9-11 ) .

LAFFUMIERE : Les Cadres Sociaux de la Connaissance Financier ( PP. 30-42 ).

Lautenberger : Theorie economique et psychologique de Finances Publiques ( Tome I ,

( PP. 24-35 ), et G. Delouve « Science des Finances, Economie et Politique » ( PP. 41-72 )

(١٠) حيث يعبر عن ذلك « Bernard. P. Heber » في مؤلفه سابق الإشارة اليه ( ص ٣٧ ) .

(١١) وذلك لمواجهة ما يتمحور على الدولة القيام به من اتفاق عام يعترض سبق الخصوب على إيرادات ( أو موارد ) عامة

(١٢) - هذا التوثيق في الصلة بين المالية العامة والسياسة بالعالم الانجليزي « Hugh DAITON » لأن يقرر في مقدمة مؤلفه ( ص ١ ) سابق الإشارة اليه ، بأن المالية العامة تقع على الحد الفاصل بين السياسة والاقتصاد .

كذلك فإن الاقتصادي السويدي جونا ميردال « Gunnar MYRDAL » يؤكد هو الآخر الصلة الوثيقة بين النظم المالية والاجتماعية والسياسية التي تخلفها في مؤلفه عن النقص السياسي في تطور النظرية لانفسادية ( ص ١٥٧ وما بعدها ) .

(١٣) - وأهم أجزاء هذا التشريع هو تشريع الضرائب

« Législation ( ou Droit ) Fiscale »

لدى يختص بتنظيم القواعد المنطقة بفرض الضرائب المختلفة وكيفية تحصيلها والمشكلات التي قد يثيرها هذا التحصيل وعمر هذا من المشكلات التي تحفل بدراساتها المراجع المتخصصة في « التشريع المالي » .

## الفصل الثالث

« التطور الوظيفي لمفهوم مالية الدولة والسياسة المالية »

( مدى تأثير عناصر الظاهرة المالية بالعلاقات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية السائدة )

**تمهيد :** المظاهرة المالية في مختلف المجتمعات وعلى تتابع العصور ارتباط وثيق بالعلاقات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المحيطة بها . وفي اطار هذه العلاقات تتضمن معالم هذه الظاهرة في صورة نظام مالي معين تتحدد من خلاله الحاجات العامة ، كما تتحدد وسائل اشاعها . ويفترض هذا الارتباط الوثيق بين الظاهرة المشار اليها والعلاقات المتقدمة ضرورة دراسة علم المالية العامة في اطار تطور هذه العلاقات . وبمراعاة ذلك ، فانه يكون من المنطقي ، وهو الامر الحادث عملا ، أن يختلف دور المالية العامة وبالتالي السياسة المالية من دولة الى أخرى تبعا لاختلاف طبيعة النظام الاقتصادي والاجتماعي والسياسي القائم في كل دولة من الدول .

ومع هذا الوضع يمكن أن نخلص الى ان النظام الاقتصادي والاجتماعي والسياسي ، وهو يشتمل على النظام المالي في نفس الوقت ، تتأثر جميع عناصره بكل ما يشهده النظام من تغيرات أو تطورات ، وهو ما يتضح بجلاء من تطور دور الدولة من « الدولة الحارسة » ( وهي ما تعرف أيضا بالدولة المستهلكة ) الى « الدولة المتدخلية » ثم الى « الدولة المنتجة » ( وهي ما يفتلق عليها الدولة الاشتراكية ) ، وهو تطور لم يقتصر أثره فقط على تعريف علم المالية العامة ( بالبطر الى أن تعريف علم ما لا بد وأن يعكس التطورات التي مرت بهذا العلم ) ، بل انه قد انعكس على مفهوم النظام المالي فنقله من السياسة المالية المحايدة ، الى السياسة المتدخلية والموجهة ، ثم الى التخطيط المالي . وحتى يمكننا تفهم ما سلف من أمور ، فان تتبع السياسة المالية من خلال تطور المفاهيم المعطاة بشأنها في الفكر المالي ، قديمه وحديثه ، يساعد كثيرا على تفهم الادوار والوظائف التي تقوم بها المالية العامة في الاقتصاديات الرأسمالية المتقدمة ، والاقتصاديات الاشتراكية ، وفي احداث التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الدول غير المتقدمة اقتصاديا واجتماعيا ( الاقتصاديات المتخلفة ) ، وهو ما يشكل بالنسبة للموضوع الذي نصب اهتمامنا عليه من هذا الفصل الراهن من فصول دراستنا مجالا لثلاثة مباحث أساسية نشغل بالبحث فيها على التوالي بترتيب الاشارة اليها .

## « المبحث الاول »

### « تطور المفهوم الوظيفي للسياسة المالية في الفكر المالى التقليدى والمعاصر<sup>(١)</sup> »

كانت السياسة المالية ترادف في معناها الاصلى كلا من المالية العامة وميزانية الدولة حيث يرد كتاب المالية العامة لفظ « السياسة المالية » الى كلمة فرنسية قديمة Fisc وتسمى حامطة النقود أو الخزنة . ومع التطور الذى طرأ على دور الدولة الاقتصادى أصبح هذا المعنى يضيق عن استيعاب الوظائف والمهام الجديدة التى أصبحت تؤديها الدول في حياة مجتمعاتها وعلى الأخص في المجالات الاقتصادية حيث نلمس اليوم وزنا متزايدا للاقتصاد العام بالمقابل للاقتصاد الخاص . وعلى هدى من هذا التطور الذى حل بالمجتمعات ، فانه يمكن تعريف السياسة المالية لاغراض دراستنا المحددة من خلال ما يدخل في دائرتها من مهام ، فقرر بأنها تعنى بدراسة النشاط المالى للاقتصاد العام ( بوحدهاته المختلفة ذات الطبيعة الاقتصادية والإدارية ) ، وما يستتبع هذا النشاط من آثار بالنسبة لمختلف قطاعات الاقتصاد القومى ، وهى تتضمن فيما تتضمنه تكميلا كميا لحجم الانفاق العام والارادات العامة ، وكذا تكميلا نوعيا لأوجه هذا الانفاق ومصادر هذه الإيرادات بغية تحقيق أهداف معينة في مقدمتها النهوض بالاقتصاد القومى ودفع عجلة التنمية وإشاعة الاستقرار في قطاعات الاقتصاد الوطنى ، وتحقيق العدالة الاجتماعية وإتاحة الفرص المتكافئة لجمهور المواطنين بالتقريب بين طبقات المجتمع والاقبال من التفاوت بين الأفراد في توزيع الدخل والثروات .

ولقد مر الفكر المالى في تطوره بحثا عن المقصود بالسياسة المالية بثلاث مراحل ، المرحلة الاولى منها أصبحت مهجورة ، وتصل بأفكار الاقتصاديين التقليديين عن المالية العامة المحايمة ، والمرحلتين الثانية والثالثة متعلقان بأفكار الاقتصاديين المحدثين عن المالية المتدخلية والموجهة ، سواء في اطار ما يسمى بالمالية المعوضة ( في الاقتصاديات الرأسمالية ) ، أو التخطيط المالى ( في الاقتصاديات الاشتراكية ) .

#### ( أ ) - السياسة المالية عند الاقتصاديين التقليديين ( المالية العامة المحايمة ) :

وجه الاقتصاديون التقليديون من أنصار المذهب الحر ( ومن قلمهم الطبيعيون ) جانبا لا بأس به من اهتمامهم لدراسة موضوع المالية العامة ، متأثرين في ذلك بفلسفة الحرية الاقتصادية التى تمخضت من الدور الاقتصادى والاجتماعى الذى تمارسه الدولة في حياة المجتمع . فقد كان من الأفكار التى سادت عند هؤلاء ، ( وعلى الأخص التقليديين ) ، ان الادخل والاستثمار يميلان الى التعادل عن طريق تغيرات سعر الفائدة ، وعند مستوى



التشغيل الكامل دائما ، وبأن موارد المجتمع الانسانية والطبيعية والفنية سوف تستغل بأقصى كفاءة وتوظف كاملا بصفة مستمرة اذا لم تتدخل الدولة في الميدان الاقتصادى على وجه الاطلاق ، ومن ثم كان من الطبيعى أن يؤمن التقليديون ومن سبقهم من الطبيعيين مبدأ « حيدة السياسة المالية » ، وبالتالي حصر دور الدولة الاقتصادى والاجتماعى فى أقل الحدود المحمكة الامر الذى أفقد عناصر ماليتها كل أثر فعال على الاقتصاد القومى . ويحد ما تقدم تفسيره فى نظرتهم الى الدولة على أنها تعتبر أساسا « منظمة سياسية بحتة » عليها أن تنسحب من المجالات الاقتصادى والاجتماعى وتستمر فى التنظيم القانونى للجماعة ، وحتى فى هذا المجال فهى مقيدة ، اذ كانت كما يقول الطبيعيون « Les Physiocrates » مشرعا وليست صانع تشريع » . بمعنى أن دورها ينحصر فى تحويل القواعد القانونية المعنوية التى يقوم المجتمع بنفسه بتكوينها من خلال أعرافه وعاداته الى قواعد موضوعية ملزمة .

وقد نتج عن ذلك ، ان اقتضت النفقات العامة على ضمان سير المرافق العامة على تغطية النفقات العامة ، وان أصبح دور الميزانية هو ضمان التوازن بين الإيرادات العامة والنفقات العامة ، وقد ترتب على هذه المقدمات ، ان رفض التقليديون الالتجاء الى « عجز الميزانية » بالالتجاء الى القروض لتغطية النفقات العادية - اللهم الا فى الأحوال الاستثنائية وفى أضيق الحدود الممكنة مع الأخذ بالوسائل الكفيلة بسدادها فى أقصر وقت ممكن<sup>(١)</sup> - وذلك لاد هذا العجز وهو يخصص لتغطية « نفقات استهلاكية » ضار بالاستثمارات الخاصة ويؤدى الى حدوث التضخم . كما ترمع عن هذه المقدمات أيضا ، رفض تكوين « احتياطي مالى » ، لانه يعنى ان الدولة تحصل من الافراد ، وبلا ضرورة ، على مبالغ كان يمكنهم استثمارها فى مجال الانتاج بدلا من الدولة التى لا تعمل أن تكون سوى « رب أسرة سيء التصرف » ، ومن ثم فقد نادى كل الكتاب التقليديين بضرورة الحد من الانفاق العام بقدر المستطاع . وهكذا فإن « توازن الميزانية » فى الفكر المالى التقليدى ينفذ هو المبدأ المثلث اللازم التوافر على تحقيقه بين الإيرادات العامة والنفقات العامة وبأى ثمن . وليس ذلك الا نتيجة منطقية « لحيد المالية العامة » السائدة فى هذا الفكر والتى تقتضى أن يكون الجزء المقتطع من الدخل فى صورة ايراد عام مساويا للجزء المضاف اليه فى صورة انفاق عام . ولقد روعى احترام المبدأ المشار اليه باستمرار للرجة ان مفكرى ذلك الوقت لم يفكروا حتى فى امكانية حدوث عدم توازن مؤقت للميزانية ، يُقصد به ممارسة أثر معين على الاقتصاد القومى .

ب. السياسة المالية العامة عند المحدثين ( المالية الوظيفية أو المعوضة في الاقتصاديات الرأسمالية )

غير أن أفكار الاقتصاديين التقليديين أحدثت في الثلاثينيات ندرجيا بعد أن أثبت الكساد العالمي الكبير ( المتمثل في الأزمة الاقتصادية التي اجتاحت أرجاء العالم في الثلاثينات من هذا القرن وعلى الأخص ابتداء من عام ١٩٢٩ ) عدم امكانية تحقيق التوازن الاقتصادي اليا ، وقصور أسلحة السياسة النقدية والمصرفية ( والتي تنحصر في الرقابة على العرض النقدي وسعر الفائدة ) لتحقيق هذا التوازن . كما أوضح محلا أهمية الدور الذي يمكن أن تلعبه السياسة المالية في احداث التوازن المنشود . ونتيجة لكل هذا ، فقد اتخذت السياسة المالية معنى أوسع من المعنى السابق ، فلم يعد من الممكن ان تظل هذه السياسة ذات طابع حيادي ، بل أصبح يقصد بها مجهودات الحكومة لتحقيق الاستقرار وتشجيع النشاط الاقتصادي . وقد كان هذا التطور في مفهوم السياسة المالية نتيجة مباشرة لنسب الدولة في المجتمعات الرأسمالية المتقدمة مسؤولية مقاومة الكساد ومحاربه والتدخل في النشاط الاقتصادي بقصد تحقيق هذا الغرض . وقد ظهرت نتيجة لذلك نظرية « المالية المعوضة » « Compensatory Finance » لدراسة آثار المالية العامة على النشاط الاقتصادي في مجموعه . ويعتبر هذا التطور نتيجة أيضا « للفكر الكينزي » الذي يسع من نظرية كينز العامة في العمالة في العمالة والفائدة والنقد<sup>(٣)</sup> ففي تلك النظرية ، هاجم كينز كثيرا من أفكار الاقتصاديين التقليديين ، فأوضح ان الادخار والاستثمار يميلان الى التعادل عن طريق التغيرات في الدخل الأهل ، ولكن ليس بالضرورة عند مستوى التشغيل الكامل ، بل عند أى مستوى من مستويات العمالة والدخل . ولقد أشار كينز في نظريته ان ان مبرانية الحكومة ( أو الدولة ) « The Government or state Budget » انما تمثل قطاعا حيويا له أهميته الكبرى وآثاره البالغة على القطاعات الأخرى التي تنطوي عليها مبرايه الاقتصاد القومي « The Nation's Economic Budget » فأدلى بأهمية الدور الذي تلعبه السياسة المالية في تحقيق الاستقرار الاقتصادي وكيف أن هذه السياسة تنكبيها لمستويات وأنواع النفقات والإيرادات الحكومية تستطيع أن تؤثر في مستويات الدخل القومي والعمالة بالتالي ، كما أوضح ان العمرة ليست يعوازن ميزانية الحكومة ، بل والأهم من ذلك هو توازن ميزانية الاقتصاد القومي ، ولو أدى هذا الى عدم توازن ميزانية الدولة في ألفة القصورة على الأقل . ( وذلك للحيلولة دون الآثار الضارة للدورات الاقتصادية ) . وهكذا أخرج كينز السياسة المالية من عزلتها التقليدية عن سائر قطاعات الاقتصاد القومي ، ويكون بذلك قد قضى الى حد كبير - على مبدأ « حيطة السياسة » المالية ، والفكرة القائلة بضرورة الإبقاء على توازن مبرايه الدولة - وكنيجة لما طرأ على الفكر

المالى من تطور ، وبالنظر الى ما ظهر أثناء الحرب العالمية الثانية والسنوات التى تلتها من أخطار التضخم فى معظم دول العالم<sup>(١)</sup> ، وما يصحبه عادة من مسلوى اقتصادى واجتماعى ، استخدمت الدول الرأسمالية السياسة المالية فى هذه الظروف عناصر المالية العامة لرفع مستوى الانتاج القومى من ناحية ، وللحيلولة دون التضخم وكبح جماحه من ناحية أخرى .

وهكذا فانه مع هذا التطور الجديد تغيرت وظيفة الدولة التى بدأت فى العصر الحديث تتدخل تدخلا مباشرا فى الشؤون الاقتصادية . ولم يقتصر هذا التدخل على علاج الازمات ، بل انه امتد أيضا ليشمل المياكل الاقتصادية والاجتماعية بالتفسير والتطوير . ولقد وجد هذا التطور تطورا مماثلا فى مالية الدول الرأسمالية ، اذ أصبحت الميزانية فيها صورة لمدى دور الدولة الاقتصادى وأداة تحقق أهدافها . ففى اختيار نفقاتها ومصادر إيراداتها تحاول الدولة قبل كل شئ أن يتم هذا الاختيار على نحو يتسق مع سياستها الاقتصادية ويساعد على تحقيقها آخذة فى الحسبان أن يتم ذلك فى ظل توازن اقتصادى كلى . وعلى هذا ، فقد ظهر الى جوار السياسة الاقتصادية سياسة مالية كاملة تتفق معها وتستخدمها الدولة للتأثير عليها وتوجيهها الوجهة التى تراها ، وهى فى هذا التأثير تزداد قوة كلما اتسع مدى نشاط الدولة الاقتصادى .

#### (ج) - اندماج السياسة المالية فى السياسة الاقتصادية : ( التخطيط المالى فى الاقتصاديات الاشتراكية ) :

ولم يقف التطور الذى لحق مفهوم السياسة المالية ، نتيجة لتطور دور الدولة وطبيعتها عند الحد السابق ، بل امتد هذا التطور ليضفى على هذه السياسة مفهومًا أكثر عمقا وشمولا يتفق وما طرأ على المجتمعات الاشتراكية من تغيرات جوهرية فى تنظيم الانتاج والتوزيع والاخذ بأسلوب التخطيط الاشتراكى لإدارة وتنظيم اقتصادياتها القومية . ففى ظل هذه التطورات ، لم تعد الدولة مجرد « دولة متدخلة أو موجهة » فحسب ، بل أصبحت دولة منتجة ، لا تتحدد مسؤوليتها فى حفظ التوازن الاقتصادى والاجتماعى ، كما هو الحال فى الاقتصاديات الرأسمالية<sup>(٢)</sup> ، حيث تتدخل الدولة فى هذه الاخيرة عندما يحتل التوازن لإعادته ، على أن تترك أمر الانتاج والتوزيع بصفة أساسية للنشاط الخاص . بل أصبحت تقوم أساسا بالانتاج والتوزيع كما تحدهما الخطة القومية . ويجد ما تقدم نبره فى أنه لما كانت الاشتراكية تعنى فى الاسس التى تقوم عليها اتساع نطاق القطاع العام وتحوله الى اقتصاد عام تكون الدولة بموجبه مالكة لأهم وسائل الانتاج ومسيطره بالتالى على التوزيع ومسؤولة بذلك مسؤولة مباشرة عما تتمخض عنه سياساتها من نتائج ، فان التخطيط القومى يصبح مع هذا الوضع ضرورة من ضرورات الادارة الاقتصادية فى المجتمع الاشتراكى .

ومع التمكن لأسس النظام الاشتراكي في التطبيق ، انطلقت السياسة المالية شكلا جديدا ، فيعد أن كانت تمثل سياسة مستقلة ومجاورة للسياسة الاقتصادية ، ( وان استخدمت كأداة من أدواتها في الدول الرأسمالية ) ، اذا بها هنا تتجه في الاقتصاديات الاشتراكية الى الاندماج الكلي في السياسة الاقتصادية وتصبح مع هذا الوضع جزءا لا يتجزأ من نشاط الدولة الاقتصادي ، وتخطيطا ماليا يرتبط ارتباطا كاملا بتخطيط الاقتصاد القومي وتوزيع الدخل فيه وإعادة توزيعها وتوجيهها نحو مختلف استخداماتها<sup>(٦)</sup> . هنا يثور التساؤل لمعرفة المقصود بالتخطيط المالى على وجه الاجمال في الاقتصاد الاشتراكي . نقطة البدء في التعريف بهذا النوع من التخطيط انه يعتبر جزءا من النظام العام للتخطيط الاقتصادي الذى تحتل فيه الخطة الاقتصادية القومية المعبرة عن الأهداف الواجب تحقيقها في شكل مادى المقام الأول في هذا النظام . ومن أهداف هذه الخطة تشتق أهداف التخطيط المالى وتتحدد ، حيث يتم التنسيق بين الوجهين المادى والمالى للإنتاج الاجتماعى عن طريق تبعية التخطيط المالى للخطة الاقتصادية القومية<sup>(٧)</sup> . وفى حدود هذه المكانة التى يشغلها التخطيط المالى في التخطيط القومى ، فانه يمكن اعتباره بصفة عامة بمثابة حصر وتكيف لكافة أوجه الانفاق والموارد بصورة تستطيع الدولة معها التأكد من تنفيذ ما اختطته لنفسها من أهداف مع تحقيق أكبر قدر ممكن من التوازن الاقتصادى العام . وتتلور عملية الحصر هذه عملا فى الخطة المالية القومية التى تشتمل على ثلاثة أنواع أساسية من الخطط الجزئية ، هى خطة ميزانية الدولة ، وخطة الميزانية الائتمانية ثم خطة الميزانية النقدية حيث تختص كل واحدة منها بتبعية وسائل الدفع أو الموارد المالية اللازمة لتمويل وجه معين من أوجه حركة الاقتصاد القومى ، وصولا الى تحقيق الأهداف المادية للخطة الاقتصادية القومية ، وذلك بالنظر الى أنه لا بد وان يقابل التيار المخطط للسلع والخدمات ( التدفق العيىنى أو الحقيقى ) تيار مخطط ومناسب تماما لوسائل الدفع . ( التدفق النقدى ) . ومن خلال هذه الخطط الثلاث ، يتسنى للتخطيط المالى توفير ما يلزم من موارد مالية لازمة للقيام بالاستثمارات وتسيير حركة الاقتصاد القومى وتمويل متطلبات الاستهلاك فيه وذلك كله على النحو الذى يتكفل بتحقيق ما سبق أن قرره الخطة الاقتصادية من أهداف فى هذه المجالات جميعا . وبمعنى آخر منظوروا اليه من خلال وظائف التخطيط القومى فى الاقتصاد الاشتراكي ، فان للتخطيط المالى دوره فى المحاولة على تحقيق التنمية الاقتصادية من ناحية ، والعمل على تحقيق التوازن بين التدفقين النقدى والحقيقى من ناحية أخرى . وتعتبر خطة ميزانية الدولة هى الخطة المالية الرئيسية فى النظام المالى الاشتراكي والتى تتولى تمويل الاستثمارات فى الاقتصاد القومى عن طريق ما تمنحه من إعانات غير قابلة للرد تخطف المشروعات والمبيعات ، فضلا عن تمويلها لتسيير

الهيئات التي تعمل في لوجه النشاط عمر الانتاجي ، يها معتم خطة الائتاج هي أداة تمويل الاقتصاد القومي عن طريق القروض التي تمحها ( والواجبه الرد ) للمشروعات كي تستكمل بها ، رأسمالها الحارى ، وخطة النقد المتداول ( أو خطة خزينة بنك الدولة في الاقتصاد السوفيتى ) هي الوسيلة التي تستخدم في تمويل استهلاك السكان من السلع والخدمات عن طريق النقود الورقية الصادرة عن بنك الدولة والتي تدفع بواسطها الاجور ومشتريات السكان من السلع والخدمات الاستهلاكية . وتوجد بالاضافة الى هذه الخطط المالية الثلاث في الاقتصاد السوفيتى خطة مالية أخرى تعرف باسم « الخطة الاجالية للاقتصاد القومي » وهذه الخطة تشتمل على كافة الإيرادات في القطاع الاشتراكي أما كانت الجهة التي تحصل عليها ، وكذلك كافة النفقات في هذا القطاع أما كانت الجهة التي تقوم بها .

هذا وبمجل بنا ونحن في معرض الفراغ من هذه الإشارة الموجزة عن التخطيط المالى في الاقتصاديات الاشتراكية ، أن نشير هنا الى ملاحظة على جانب كبير من الاهمية ، ذلك ان التخطيط الاقتصادى والمالى في الاقتصاد الاشتراكي وان كونا وحدة واحدة ( حيث تشق أهداف التخطيط المالى وتتحدد من خلال الاهداف الاقتصادية القومية ) ، فان هذه الوحدة لا تعنى تطابقا كاملا وتلقائيا بين الخطط الاقتصادية والخطط المالية فقد لا تتوافق التدفقات المينة والتدفقات النقدية لعدم الدقة في التخطيط أو التنفيذ<sup>(٨)</sup> ، وهنا يقع على الميزانية العامة باعتبارها الاداة الرئيسية في التخطيط المالى عبء تحقيق هذا التوازن بوسائلها المتعددة من انفاق وإيرادات وقائض تحتفظ به .

وهكذا يتضح لنا مما تقدم يهانه عن السياسة المالية والتخطيط المالى في الاقتصاديات المشار اليها ، ان النشاط المالى للدول الاشتراكية يستأثر بجانب هام من نشاطها الاقتصادى والتنظيمى ، ويرتبط ارتباطا عضويا بتخطيط الاقتصاد القومى وبتوزيع الدخل واحادة توزيعها واستخدامها فيه . والمالية العامة وان اختلطت هنا بالاقتصاد السياسى للاشتراكية واستخدمت مناهجه في التحليل ، فانها تسمى للكشف عن مظاهر نوعية للقوانين الاقتصادية الاشتراكية في عملية خلق وتوزيع واستخدام الموارد النقدية حتى يمكن الاستناد اليها في ترشيد استخدام الموارد وحسن ادارة الاقتصاد وضمان استقراره ونموه .

وبمراجعة ما سلف من ابضاحات ، فان موضوع المالية العامة في « الدولة الاشتراكية » يمكن لنا تعريه على وجه العموم بأنه دراسة للعلاقات الاقتصادية التي يتم على أساسها توفير الموارد النقدية وذلك وفقا للخطة القومية ( الاقتصادية والمالية ) لتوزيع الناتج الاجتماعى والدخل القومى في شكله النقدى ، حيث تستخدم هذه الموارد بصفة أساسية لمواجهة متطلبات الانتاج والاستثمار القوميين ، وهو ذلك من الحاجات الاجتماعية العامة .

## « المبحث الثاني »

### دور السياسة المالية في اقتصاديات الدول الرأسمالية والاشتراكية<sup>(٩)</sup>

ترتبط المالية العامة ارتباطاً وثيقاً بالنشاط الاقتصادي في الدولة في مختلف جوانبه الأساسية من إنتاج وتوزيع واستبدال واستهلاك وتراكم . إلا أن مفهوم السياسة المالية يختلف وتفاوت الأهمية النسبية لما تسعى إلى تحقيقه من أهداف في المجتمعات الرأسمالية المتقدمة اقتصادياً عنها في البلدان الاشتراكية . لذلك فإننا سنحاول أن نقف هنا في إطار على ماهية وأهمية الدور الذي تلعبه السياسة المالية في الاقتصاديات الرأسمالية المتقدمة والاشتراكية على التوالي :

#### ( أ ) - السياسة المالية في الدول الرأسمالية المتقدمة اقتصادياً ، ( السعى لتحقيق الاستقرار الاقتصادي والعمالة الكاملة ) :

ففي هذه الدول ، حيث يقوم القطاع الخاص أساساً بوظيفة الإنتاج ، نجد أن محور اهتمامات السياسة المالية هو العمل على تحقيق الاستقرار الاقتصادي والسماح لميزانية الدولة بالتقلب تبعاً لأوجه الدورة الاقتصادية المختلفة . فإذا حدث وحل بالاقتصاد الرأسمالي المتقدم حالة من الكساد ، وذلك بأن كان الانفاق الكلي على الناتج القومي أقل مما هو ضروري للاحتفاظ بمستوى العمالة الكاملة ، صار لزاماً على الدولة أن تكيف مستوى انفاقها وما تنجبه من ضرائب وما تحصل عليه من إيرادات أخرى وأن تلجأ إلى التمويل بالعجز « Deficit Financing » كى تملأ الثغرة بين الدخل القومي عند مستوى العمالة الثامة ومستوى الانفاق الكلي الحالي . وبعبارة أخرى فإنه في الحالة السابقة ، تستخدم السياسة المالية لزيادة مستوى الطلب ورفع الانفاق الكلي حتى يتساوى مع قيمة الإنتاج ( العرض الكلي من السلع والخدمات ) الذي يتحقق عند مستوى العمالة الكاملة لعوامل الإنتاج . ويمكن رفع مستوى الطلب بواسطة السياسة المالية بأكثر من طريقة ، ولعل من أهم هذه الطرق : ( أ ) - زيادة مشتريات الحكومة من السلع والخدمات ، أى زيادة الانفاق العام (ب) - اتخاذ الخطوات اللازمة لرفع مستوى الانفاق الخاص وتشجيعه بزيادة المدفوعات والإعانات التحويلية( كالمنح والإعانات ) وتخفيض الضرائب (ج) زيادة الانفاق العام والانفاق الخاص مما : أى بزيادة مشتريات الحكومة من السلع والخدمات ، وزيادة المدفوعات التحويلية أو خفض الضرائب . وتؤدي زيادة الطلب

بواسطة السياسة المالية - حيث توجد طاقة انتاجية معطلة في الجهاز الاتاجي في حالة الكساد ، وحيث يتمتع الانتاج بدرجة عالية من المرونة - الى زيادة العمالة والانتاج . وعندما يزيد الطلب يزيد العرض ، ويقترّب الاقتصاد القومي شيئاً فشيئاً من حالة العمالة الكاملة . كذلك تلجأ الدولة الى أسلوب التمويل بالفائض « Surplus Financing » اذا زاد الطلب الكلي على السلع والخدمات زيادة كبيرة لا تقابلها زيادة مماثلة في الدخل الحقيقي للمجتمع تلافيها لحدوث تضخم نقدي . فاذا حدث وحلت بالمجتمع حالة التضخم ، فان السياسة المالية تستخدم لحفض مستوى الطلب ومستوى الانفاق الكلي حتى يتماثل مع قيمة الانتاج مقوماً بالاسعار الجارية<sup>(١٠)</sup> .

وبصفة عامة ، فانه يمكننا القول اجمالاً ، ان المجتمعات الرأسمالية هي تلك التي تبرز فيها أهمية الدور الذي يلعبه الاستثمار الخاص كعامل متحرك في ميزانية الاقتصاد القومي . ومن ثم ينحصر دور السياسة المالية في تلك المجتمعات في تهيئة البيئة المواتية لازدهار الاستثمار الخاص ونموه من جهة ، وفي العمل على التخفيف من حدة التقلبات التي قد تطرأ على مستوى النشاط الاقتصادي الكلي والتي قد تعصف بتوازن ميزانية الاقتصاد القومي عند مستوى التشغيل الكامل دون ما تضخم من جهة أخرى . ويتضح من ذلك ، ان دور السياسة المالية في المجتمعات الرأسمالية - ولو أنه دور هام وفعال في كثير من الأحيان لتحقيق الاستقرار في مستوى التشغيل والدخل - الا أنه ليس بالدور الأجلاني اذ تقتصر رسالتها على موازنة ومساندة الاستثمار الخاص وسد أي ثغرة انكماشية أو تضخمية قد تطرأ على مستوى الدخل كنتيجة لنقص حجم الاستثمار الخاص ، أو زيادة الانفاق النقدي الكلي عن القدر الذي يبيىء للمجتمع عمالة كاملة بدون تضخم .

#### (ب) - السياسة المالية ودورها في المجتمعات الاشتراكية : ( المالية العامة ووظيفتي التوزيع والرقابة ) :

كذلك تختلف ماهية وأهمية الدور الذي تلعبه السياسة المالية في المجتمعات الاشتراكية عنها في الدول الرأسمالية وذلك بالنظر لاختلاف الاسس الموجهة للانتاج والتوزيع في كل منهما . ففي المجتمعات الاشتراكية التي تتخذ من الملكية العامة لادوات الانتاج أساساً لاقتصادها ومن التخطيط القومي الشامل أسلوباً لادارته ، يتم توجيه الانتاج بين مختلف الاغراض ( الفردية والجماعية والتراكم الرأسمالي ) طبقاً لقرارات الخطة القومية ، كما تتولى هذه الخطة مسؤولية الموازنة بين الموارد المادية والموارد الانسانية ، وتوجيه هذه الموارد بين مختلف الانشطة والمجالات وذلك لتحقيق النمو المتوازن لمختلف فروع الاقتصاد الاشتراكي . وتقوم المالية الاشتراكية في هذه المجالات بوظيفتين أساسيتين تتصلان بتوزيع الدخل

القومى ، وبالرقابة والاشراف على المشروعات الانتاجية حيث تعتمد مالية الدولة أهميتها فى هذا الصدد نتيجة لسيادة نظام الانتاج السلمى والنظم النقدية المرتبطة به<sup>(١١)</sup> .

فوفقا لوظيفة التوزيع « Fonction de la distribution; Distribution Function » فانه يتم توزيع الدخل القومى بواسطة المالية العامة بين مختلف المشروعات وفروع الاقتصاد القومى ( توجيه الموارد بين مختلف الاستعمالات ) وكذلك توزيع الناتج الاجتماعى بين الناتج الضرورى لاشباع الحاجات الفردية ، وهائص الناتج لاشباع الحاجات الجماعية والتراكم الرأسمالى . ومن خلال هذه الوظيفة ترتبط المالية الاشتراكية ارتباطا كاملا بالشاط الاقتصادى للمشروعات الانتاجية ، وتضم فى اطرافها العلاقات الاقتصادية التى تنكم خلق الموارد النقدية وفقا للخطة القومية الموضوعة لتوزيع الناتج الاجتماعى والدخل القومى واعادة توزيعه ما بين الاستهلاك العام والاستثمار العام ، أى بين اشباع حاجات المجتمع من الخدمات وتحقيق التراكم الضرورى لنمو الاقتصاد القومى . وتختلف درجات اعادة التوزيع من دولة اشتراكية الى أخرى حسب درجة نموها ، ولكنه يتم أساسا فى اتجاهات ثلاث : سواء بين فئات المجتمع وعلى الأخص فى بداية مرحلة التحول الاشتراكى لتأكيد تنمية القطاع العام ونصفيه القطاع الخاص وزيادة قوة الطبقات الفقيرة على حساب الفئات الغنية ، أو بتوجيهها بين فروع الاقتصاد القومى وخاصة بالتركيز على الصناعة وبالذات الصناعات الثقيلة ، كما تراعى الدولة أيضا اعادة توزيع الموارد لتحقيق تنمية المناطق المتخلفة فيها والارتقاء بمعدلات تنميتها .

والى جانب وظيفة التوزيع ( واعادته ) تؤدى المالية الاشتراكية وظيفة أخرى لا تقل أهمية عن هذه الوظيفة ، تتمثل فى وظيفة الرقابة والاشراف المالى ، « Financial control » والنى تستخدم هذه المالية كأداة للاشراف على الانشطة الاقتصادية والمالية للمشروعات الانتاجية . وتحقق الوظيفة الحالية عملا فى اتجاهات ثلاثة أساسية : يتمثل أولها فى الرقابة المالية داخل المشروعات الانتاجية ذاتها ، والرقابة المالية بين مختلف هذه المشروعات ، وثانها فى ميزانية الدولة من خلال العمليات المتعلقة بإعدادها وتنفيذها لتقوم بعورها فى تحقيق الرقابة على الوحدات الاقتصادية وعلى التنظيمات المختلفة فى تسييرها وفى درجة استخدامها بما يتفق والاستخدام الأمثل لهذه الموارد<sup>(١٢)</sup> . وثالثها ، فى الاستعانة بنظم الائتمان والنسوبة المحاسبية المتعارف عليها فى الاقتصاد الاشتراكى .

واستخدام المالية كأداة للرقابة والاشراف على المشروعات الانتاجية أمر تستلزمه طبيعة الاقتصاديات الاشتراكية المخططة . فالملكية العامة لأدوات الانتاج ، والحاجة الى تحقيق «نمو المتوازن المخطط للاقتصاد القومى تجملان من استخدام التخطيط كأسلوب لإدارة الاقتصاد القومى أمرا لازما . وباستخدام التخطيط تظهر الحاجة الى وضع نظم محاسبة



المشروعات الانتاجية والاشراف على أنشطتها . أى ان وظائف المحاسبة والاشراف والرقابة العامة تمثل جانباً من جوانب النشاط الاقتصادى العام فى الاشتراكية .

وبمراعاة ما تقدم من اعتبارات بشأن طبيعة اقتصاديات المجتمعات الاشتراكية والادوار الهامة التى تقوم بها المالية العامة فيها ، فإن السياسة المالية بالتبعية لذلك تلعب هى الاخرى دوراً كبيراً ، اذ يصير العامل المتحرك فى ميزانية الاقتصاد القومى لتلك المجتمعات هو الاستثمار العام<sup>(١٢)</sup> ، لا الإستثمار الخاص كما هو الحال فى الدول الرأسمالية ، ومن ثم تبرز أهمية انماط القطاع العام وكذا الإيرادات . هذا القطاع فى النهوض بمستوى النشاط الاقتصادى للمجتمع ، وفى الحيلولة دون تدهور هذا المستوى تدهوراً قد يؤدى بما تسعى السياسة المالية الى تحقيقه من غايات اقتصادية واجتماعية داخلية فى صميم ما يهدف الى بلوغه النظام الاشتراكى .

وأما ما كان الدور الذى يقوم به الاقتصاد العام والسياسة المالية فى كل من الاقتصاديات الرأسمالية والاشتراكية ، فانه تجدر الاشارة هنا الى أن السياسة المالية هى احدى السياسات الاقتصادية ، وبالتالي فالأمر يستدعى إيجاد نوع من التناسق بينها وبين غيرها من السياسات وعلى الأخص السياسة النقدية والائتمانية فى الدولة حتى تدعم كل منها الاخرى بقدر الامكان .

### « المبحث الثالث »

#### « مالية الدولة والسياسة المالية ودورها فى تنمية

##### اقتصاديات الدول المتخلفة<sup>(١٣)</sup> »

تدعو الحاجة فى الدول التى لم يكتمل نموها الاقتصادى بعد ، وهى تلك البلدان التى لا يتوافر لسكانها بصفة عامة الا مستوى معيشى أقل مما تكفله لامتلهم اقتصاديات الدولة المتقدمة<sup>(١٤)</sup> ، الى ضرورة السعى الجاد لرفع الدخل الحقيقى للفرد فى المتوسط ، وذلك عن طريق الاستزادة من الكفاية الانتاجية فى استخدام الموارد الطبيعية والبشرية والاصول الرأسمالية والكفايات التنظيمية ، وكذلك عن طريق النهوض بكم وكيف الاستثمارات لزيادة موارد المجتمع الانتاجية وعلى العموم النهوض بمعدل تكوين رؤوس الاموال المنتجة ، المادية والبشرية . ولما كانت مشكلات التخلف ، الاقتصادية والاجتماعية والسياسية تختلف من بلد متخلف الى آخر ، فان درجة نمو الاقتصاد القومى تتغير أحد العوامل

الجمهورية المحددة للدور المالية العامة والسياسة المالية في البلدان المتخلفة ، وبالتالي فإن التعرف على خصائص هذه المجتمعات ومشكلاتها يصبح أمراً حيوياً في هذا المجال ، وهو ما نحيل في بيانه الى الدراسات المتخصصة<sup>(١٦)</sup> . وإذا كنا ندع التفاصيل المتعلقة بالتحلل والنمو لهذه الدراسات فانه يلاحظ ان الدور الذي يمكن أن تقوم به المالية العامة والسياسة المالية في تنمية اقتصاديات هذه البلاد ، ليحدد أساساً في ضوء المشكلات الاقتصادية التي تعاني منها الدول المشار إليها ، وهو الأمر الذي يضعها أمام مسؤوليات تختلف الى حد كبير عن تلك التي تواجه الدول المتقدمة .

#### ( أ ) - ضرورة تدخل الدولة في عملية التنمية ( اختلاف الظروف المحيطة بجالية الدول المتخلفة عن الدول المتقدمة ) :

تسلم معظم الكتابات المتعلقة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية في الوقت الحالي بضرورة تدخل الدولة ولقيامها بدور رئيسي في تنمية اقتصاديات الدول المتخلفة مستخدمة في ذلك أساليبها المباشرة وغير المباشرة ، سواء أكان ذلك يسيطر عليها الاقتصاد القومي ، أو يخلقها لقطاع عام - يختلف نطاقه ضيقاً واتساعاً تبعاً للمذاهب السائدة - يتعايش مع قطاع خاص تعمل على توجيهه سياساتها الاقتصادية والمالية . ومع شدة الحاجة الى التنمية في الدول المشار إليها والتسليم بمسؤولية الدولة عنها ، لم يصبح نهوض الدولة بعينها حقاً تقوم به أو لا تقوم به مما تنسج له فكرة الميزانية التقليدية ، بل أصبح ذلك واجباً عليها لتلتزم به في ضوء ضرورة التخطيط من أجل التنمية<sup>(١٧)</sup> . وفي ظل هذه الأوضاع تزداد أهمية السياسة المالية وتعرض الحاجة الى صياغتها من خلال « التخطيط المالي » الذي تشتق أهدافه ووسائله من الخطة الاقتصادية القومية . وأياً ما كان المعين العقائدي الذي تقود الدولة في إطاره عملية التنمية وتوجيهها ، فانه يتمحور على السياسة المالية التي تسير عليها الدولة أن تقوم بدور مؤثر وفعال في اتجاهين رئيسيين ، أولهما ، بالعمل على رفع معدل رأس المال اللازم لانجاز البرامج المشتملة عليها هذه العملية ، ( بالنظر الى ان ريادة التكوين الرأسمالي في هذه الحالة تؤدي الى زيادة الناتج القومي وهو ما يساعد على الاشباع المتزايد للحاجات العامة والخاصة ) ، وثانيهما ، بتحقيق الاستقرار الاقتصادي للمجتمع بصفة عامة حتى تتسبب الظروف المواتية لتحقيق الاهداف المرجوة من التنمية . ( هذا بالاضافة الى تمويل ميزانية الدولة العامة ) . هذا الدور بما يحتوي عليه من مهام ، ينبغي أن يلاحظ بشأنه اختلاف الظروف المواتية للتطور الاقتصادي والاجتماعي في الدول المتخلفة عن الدول المتقدمة اقتصادياً ، وذلك لما لإختلاف الظروف في هذا المجال من أثر على نوعية الاهداف التي تقرّر بصدد السياسة الاقتصادية بصفة عامة ، والسياسة المالية بصفة

خاصة . فمن المعلوم أن المشاكل الاقتصادية التي تعاني منها الدول المتخلفة تختلف اختلافا جوهريا عن تلك التي تعرض للدول المتقدمة والتي كانت محل اهتمامات الفكر الكينزي ، لدى ساد الرأسمالية العربية ( وعلى الاخص في دول عرب وشمال اوروبا والولايات المتحدة الامريكية ) فترة ما بعد الثلاثينات من القرن العشرين . هذه المشكلات تشتمل بصورة عامة في انخفاض الدخل القومي وفي البطالة وفي التبعة الاقتصادية للحارج ، وهي مشاكل تعزى الى عدم وجود الجهاز الانتاجي الكافي لتشغيل الموارد المعطلة ، والى عدم وجود اليد العاملة الفنية والمهنية مما يفسر باسباب متعددة وتاريخية ، كما وأنها تعتبر ذات طابعه سياية ( أى تعود الى ذات البنيان الاقتصادى ) ، ولذلك فان علاجها يقتضى ليس تغيير هذا البنيان فحسب بل وأيضا تغير الظروف الاجتماعية في هذه البلدان كشرط أساسى لاجداث التنمية الاقتصادية<sup>(١٨)</sup> . وبمراعاة ما سبق من مشكلات ( وما يفرع عنها من عقبات ) فان السياسة المالية الواجبة الانتاج في البلدان المتخلفة تجلوز بكثير مسألة رفع الطلب الفعل وما يرتبط بها من امور كانت تشغل التحليل الكينزى في الدول المتقدمة ، لينتج منها ( بالتسويق أو الاندماج مع السياسة الاقتصادية ) تغيير البنيان الاقتصادى والاجتماعى نظرا للضرورات التي يفرضها التحول من اقتصاد مصنع ، والتي تتجلى أساسا في ضرورة خلق جهاز انتاجى صناعى كاف لتشغيل الموارد البشرية والمادية المعطلة ، وهي أمور على ما يظهر لا تكمن في المقام الاول في نقص الطلب الفعل ، بل في انخفاض الانتاجية ، كما انها لا تمثل في مجرد ترك تخصيص الموارد في نطاق القطاع الخاص ، بل في تقرير رقابة على كيفية التصرف في هذه الموارد وفرض توزيع للدخل يعطى وزنا أكبر للاستثمار على حساب الاستهلاك ، وهو ما يلقى على الدولة مسؤولية أكبر لمواجهة متطلبات بناء الجهاز الانتاجى فيها .

وليس ما تقدم بحاجة للاطالة معه ، في ان دور الدولة في القيام بهذه المهام لا بد وان تعطى لمآلها العامة والسياسة المالية فيها مغايرا للمهام التي يقومون بها في الدول المتقدمة ، وهو الامر الذى يمكن الوقوف عليه في يسر باستعراض ما طرأ على مختلف عناصر مالية الدولة في الدول المتخلفة من تغييرات كمية وكيفية بتأثير الحاجة الملحة الى التنمية الاقتصادية والاجتماعية<sup>(١٩)</sup> .

#### (ب) - السياسة المالية ودورها في تكوين رأس المال وتحقيق الاستقرار الاقتصادى للدول المتخلفة :

تستطيع السياسة المالية أن تسهم في تكوين رأس المال في هذه الدول بأسلوبين أساسيين ، الاول ، مباشر ، والثانى غير مباشر . ففؤدى هذه السياسة الى زيادة تكوين

رأس المال ( عن طريق الارتفاع بمعدله ) بأسلوب مباشر وذلك بواسطة الاستثمارات العامة ، التي تقوم بدور حيوى معروف في تنمية اقتصاديات الدول المتخلفة حيث تأخذ صوراً متعددة ( مثل مشروعات الرى والصرف وتمهيد الطرق والقيام بالصناعات الاستراتيجية وعلى الأخص المولدة لمصادر الطاقة ) ، بالنظر الى ان حاجتها الى الاستثمارات المشار اليها تكون شديدة وملحة نتيجة لاحتياج رؤوس الأموال الخاصة عن المغامرة بالتوظف في المراحل الأولى للتنمية في مشروعات ذات عائد منخفض أو غير منتجة اقتصادياً الا في المدى الزمنى الطويل . وبالإضافة الى الاستثمارات العامة ، تمارس السياسة المالية آثاراً هامة على تكوين رأس المال في القطاع الخاص . ( يفرض تعايشه مع القطاع العام في الأحوال التي يبقى على وجوده خارج نطاق التأميمات بالمفهومين الرأسمالي أو الاشتراكي ) . وفي هذا الشأن فإنه يمكن التمييز اجمالاً بين حالتين : الحالة الأولى . وفيها تنجم المدخرات الى الاستثمار بطريقة آلية ، ومن ثم فإن كل ما يدخر يستثمر في هذه الحالة<sup>(١٠)</sup> . ويتلخص دور السياسة المالية هنا في التأثير على معدل الاستثمار الخاص وذلك من خلال تأثيرها في معدل الادخار الخاص . وأهمية السياسة المالية في هذه الحالة واضحة ، اذ انها يمكن ان تستخدم للتأثير في تقسيم الانتاج بين الاستهلاك وتكوين رأس المال ، وتؤثر نتيجة لذلك في معدل النمو الاقتصادى . أما في الحالة الثانية ، وهى الأكثر تمثيلاً مع ظروف الدول المتخلفة ، فإنه حيث لا يمكن الاعتماد على آلية المساواة بين الادخار والاستثمار المتوقعين ( بالنظر الى ان البواغث التي تعمل على الادخار غير تلك التي تبعث على الاستثمار ) ، فإنه يجب أن يكون تأثير السياسة المالية في التكوين الرأسمالى عن طريق التأثير في الميل للاستثمار ، ( وذلك لما أوضحته الدراسات الخاصة باقتصاديات الدول المتخلفة من ضعف الميل للاستثمار بها بالنظر لانخفاض الكفاية الحديثة لرأس المال بالنسبة لسعر الفائدة ) ، وليس عن طريق زيادة عرض المدخرات كما هو الوضع في الحالة الأولى . والسياسة المالية في الحالة الأخيرة تؤثر في ربحية رأس المال . وقد تكون آثارها مشجعة لرأس المال الخاص ، كما قد تكون مثبطة له .

ويمكن القول إجمالاً ، بأن الاستثمارات الخاصة تتأثر كما وكيفا بمستوى الضرائب ونوعها وهيكلها ، كما وان النفقات العامة تؤثر بدورها في الاستثمارات الخاصة . فاشباع الحاجات العامة الاساسية مسألة حيوية لقيام القطاع الخاص بممارسة نشاطه على الوجه الاكمل . وتوفير الامن واشاعة روح الاستقرار واحترام العقود والالتزام بالتعهدات أسس لا غنى عنها للنشاط الخاص . وبالإضافة الى ذلك تسهم الخدمات العامة كالتعليم والبحث العلمى في رفع انتاجية العمل .

ولا يقتصر دور السياسة المالية في البلدان المتخلفة عن الاسهام في توفير الموارد المالية اللازمة لتعجيل التنمية الاقتصادية ، بل ان هذه السياسة تعنى أيضا بتحقيق الاستقرار الاقتصادى لتلك الدول<sup>(١)</sup> . هذا الاستقرار ليس الا أحد الظروف الاساسية المواتية لاجداث التنمية والذي يبنى أد بتدعم بغيره من الظروف المتطلبية لانجاح السياسات الخاصة بالتنمية الاقتصادية . ويرجع ذلك الى ان جانباً من الجاح في معركة بناء المجتمع اقتصادياً إنما يرجع بصفة أساسية الى مدى مساهمة السياسة المالية مساهمة فعالة في التغلب على أية موحة بضحية حال ظهورها ، كى يتم البناء على أسس مستقرة سليمة ، والمسألة لا تنحرف في الهاية عن كونها ترجيحاً للأهمية النسبية لهدف على هدف آخر وفق ما تلمه ضرورات التطور الاقتصادى .

### الهواشى ( مراجع وتعليقات )

( ١ ) راجع في ذلك الدكتور عبد المنعم اليه « دور السياسة المالية في البلاد النامية والبلاد المتقدمة » ( ص ٦ - ص ١٠ ، ص ٥٢ - ص ٥٥ ) والدكتور كمال غالى : المرجع السابق ، ( ص ٢١١ - ص ٢٢٨ ) والدكتور أحمد الجبوينى : المرجع السابق ، ( ص ١٣٠ الى ص ١٤٠ و ص ١٤٤ - ص ١٥٠ ) والدكتور احمد جامع : « الاقتصاد الاشتراكى » ، ( الباب الرابع - التخطيط المالى القومى . ص ٢٧٥ وعلى الاخص من ص ٢٤٠ - ص ٢٦٤ ) . والدكتور رياض الشيخ : المرجع السابق ( ص ٢٨ - ٣٠ ، و ص ٤٤ - ص ٥٠ ) وأنظر كذلك :

R.A Musgrave : The Theory of Public Finance , ( PP.405 et Sq. ) and

A.R. PREST : « Public Finance, in theory and practice » ( PP. 13 \_ 16 ) .

( ٢ ) ويرجع ذلك الى عدم اعترافهم الا بالضرائب كمورد عام ، وحتى بالنسبة لهذا المورد ، فقد كان ينظر اليه على أنه شر لابد منه لتغطية النفقات العامة ، وبالتالي فانه يبنى حصره في أضيق الحدود الممكنة ، بل ويجب الا تتغفل الدولة في ذمة المكلف المالية ، التي كانت تعتبر بحكم المنع الحر من الاسرار الواجبة الاحترام . وفي هنا ما دفع بالضرائب الغير مباشرة الى المكانة الاولى ، في نفس الوقت الذى سادت فيه العينية في الضرائب المباشرة .

( ٣ ) - أنظر في ملخص هذه النظرية مؤلفه الشهير :

J.M. KEYNES : « The General

Theory of Employment, Interest and Money » ( 1936 . )

Macmillan, London, 1954: ( PP. 245 . 254 ) .

( ٤ ) - وهو الامر الذى حثنا البعض الى القول ان التضخم أصبح ظاهرة لصيقة بالحياة الاقتصادية  
أنظر في ذلك :

Thomas Wilson . « Inflation » Oxford,  
Basil Blackwell, 1961. « Page 4 » .

( ٥ ) - حيث tendent الفولة في هذه الأخيرة عندما يحتل التوازن لإعادته ، على أن تترك امر الإنتاج  
والتوزيع بصفة أساسية للنشاط الخاص

( ٦ ) - وذلك لكون من السياستين ( المالية والاقتصادية ) سياسة الدولة العامة في الشؤون الاقتصادية .

( ٧ ) - وبمى ما تقدم انه لا توجد أهداف مستقلة للسياسة المالية في الاقتصاد الاشتراكى ، بل أهداف  
مشقة فحسب - والواقع ان هذه السياسة انما ترسم في ضوء الخطة الاقتصادية القومية ، كما أن اهدافها  
انما تقرر على أساس تمكن تحقيق الاهداف المادية التى تتضمنها هذه الخطة .

( ٨ ) - سواء للتأخير القائم في سرعة هذه التدفقات أو إتجاهها أو حجمها .

( ٩ ) - راجع في ذلك باللغة العربية ، مؤلفات كل من الراحل الدكتور محمد دويدار . - و  
المالية العامة « القسم الثقل ، في السياسة المالية ( ص ١١٥ - ص ١٤٥ ) ومؤلف الدكتور بركات  
والدكتور دراز : « مبادئ الاقتصاد العلم » ، ( ص ٤٣٥ - ص ٤٤٦ ) ، والدكتور رياض الشيخ :  
المراجع السابق ، ( ص ٥١ - ص ٨٠ ) وباللغتين الفرنسية والانجليزية :

Léon KUROWSKI : Les Finances dans les Etats Socialistes». Paris; Ed. L.G.F. 1963 et Alain  
A. Zverev : Le Budget et la distribution du revenu National» (PP. 46-63)  
Role of th State Budget in the Distribution of the Social product and National Income; in —  
. Problems of Economics». Vol; VII, No 3, 1964.

( ١٠ ) - ويحقق خفض الطلب هنا ، بالتقليل من مشتريات الحكومة من السلع والخدمات ، وكذلك  
بالعمل على خفض مستوى الانفاق الخاص بواسطة زيادة الضرائب أو خفض مستوى الانفاق الخاص  
بواسطة زيادة الضرائب أو خفض المديروقت التصريفية .

( ١١ ) تستلزم هذه النظم عادة وجود مجموعة من العلاقات بين كل من :

( أ ) الدولة من ناحية والمشروعات الإنتاجية المختلفة بعضها والبعض

( ب ) المشروعات الإنتاجية المختلفة بعضها والبعض

( ج ) المشروعات وقطاع السكان .

للمزيد من التفاصيل عن مصفون المالية الاشتراكية ، انظر دورها ، ارجع في ذلك المؤلف  
الجماعي الذي أعدته مجموعة من الباحثين بالمعهد المال موسكو تحت إشراف الأستاذ « D. A. All »  
« akhverdyan » Soviet Financial System ، ص ١٥ - ص ٦٩ و ( ص ٣٤٥ وما  
بعدها ) .

( ١٢ ) - وتولى ميزانية الدولة عملياً هذه الرقابة على الوحدات الاقتصادية سواء عند تحصيلها  
لايراداتها أو عند القيام بتفقاتها .

( ١٣ ) وذلك بالنظر الى أن الوحدة الأساسية في مالية الدولة الاشتراكية هي مالية المشروع  
الإنتاجي ، وهو منتشر في الصناعات الأساسية والاستخراجية ، وبالتالي فإن مشاكل المالية العامة في دول  
النظام الاشتراكي تمثل بصفة أساسية المشكلات الاقتصادية للوحدات الإنتاجية .

( ١٤ ) - راجع في ذلك الأستاذ الدكتور عبد المنعم اليه : المرجع السابق ، ( ص ١٠ - ص ١٢ و  
ص ٢٩ - ص ٥٥ ) ، وأستدنا الدكتور رفعت المحجوب : « السياسة المالية والتنمية الاقتصادية »  
( ص ١ - ص ٣٧ ) ، وكذلك مؤلفه « الطلب الفعلي » ( ص ٢٢٧ - ص ٢٨٢ ) ، والدكتور  
رياض الشيخ ، المرجع السابق ( ص ٣٦٣ - ص ٤٠٤ ) والدكتور كمال غالي : المرجع السابق ،  
( ٣٠٩ - ص ٣٥٦ ) وبالانجليزية والفرنسية أنظر :

A.R. PREST :

« Public Finance in Under developed Countries ( PP. 9.26 ) ;

R.N. TRIPATHY : « Public Finance in underdeveloped Countries » .

( 402 pages ) ; A.T.

PEACOCK : Les Finances Publiques, Instrument de developpement economique, O.C.D.E,  
1966.

( ١٥ ) - أنظر في ذلك على سبيل المثال :

U.N. « Year Book of National Accounts Statistics » ( 1968 ) ;

Volume II, ( PP. 48.53 ), New York 1969. ( PP. 48.53 ).

( ١٦ ) - من هذه الدراسات باللغة العربية أنظر مؤلف أستاذنا الدكتور محمد زكي شافعي : « التنمية الاقتصادية » . ( الكتاب الأول الجزء الأول ) : « في معالم التخلف وعقبات التنمية » ص ٣ - ص ٧١ .

( ١٧ ) - أنظر في هذه الضرورة بصفة عامة :

Issac GUELFAT : Doctrines

economiques et pays en voie de développement. ( PP. 109. 125 ).

( ١٨ ) - مزيد من التفاصيل عن أهمية تهيئة الظروف السياسية والاجتماعية لانجاح عملية التنمية أنظر Jean . Yves CALLES : Aspects Politiques et Sociiaux des pays en voie de développement. ( 298 pages ) ; Paris, Dalloz, 1971.

( ١٩ ) - للوقوف على التفاصيل التي طرأت على هذه العناصر ( من نفقات وإيرادات وميزانية عامة ) راجع في ذلك الدكتور عبد الكريم بركات والدكتور هزاع « مبادئ الاقتصاد العام » ( ص ٤٦٧ - ص ١٧٩ )

( ٢٠ ) - وهذه هي الحالة المشهورة في الفكر الاقتصادي حيث يفترض فيها صحة قانون جان باتيست ساي « J.P. SAY » في الأسواق . ( كل عرض يخلق طلبه ، ويتحقق التوازن بين العرض والطلب والطلب الكلي عند الاستخدام الكلي للموارد ) . راجع في تفاصيل ذلك مؤلفنا « تاريخ الفكر الاقتصادي » ( ص ١٨٤ - ص ١٨٥ )

( ٢١ ) - أنظر في ذلك بصفة عامة : الدراسة التي أجرتها الأمم المتحدة بعنوان : « Mesures a prendre pour le développement économique des pays insuffisamment développés. ( PP. 13 et 5. ) et A. Garrigou. Lagrange et René Passet : Economie Politique . ( PP.399 et suiv ).



## الباب الثاني

النفقات العامة — القواعد الحاكمة للكميات المالية اللازمة لقيام الاقتصاد العام بدوره  
في تهيئة الخدمات المطلوبة لإشباع الحاجات العامة

**تقديم وتقسيم :** تمثل دراسة النفقات العامة جانباً حيوياً في الدراسات المالية ويتطور البحث فيها مع تطور الفكر المالى والسياسة المالية . وترجع أهمية النفقات العامة الى كونها الاداة التى تستخدمها الدولة في تحقيق الدور الذى تقوم به في مختلف المجالات ، فهى تعكس كافة جوانب الانشطة العامة ، وتبين البرامج الحكومية في شتى الميادين في صورة أرقام واعتمادات تخصص لكل جانب منها ، تلبية للحاجات العامة للأفراد ، وسعياً وراء تحقيق أقصى نفع جماعى ممكن لهم . ومع تطور دور الدولة في التدخل لإشباع الحاجات العامة ، تتطور دائماً وبصفة مستمرة ، نظرية النفقات العامة من حيث مفهومها ، وتحدد أنواعها وتقسيماتها المختلفة ، والقواعد التى تحكمها ، كما تظهر بوضوح الآثار الاقتصادية والاجتماعية المترتبة عليها . ولقد نجت الاعتبارات السابقة في تطور الفكرين الاقتصادى والمالى وموقفهما من النفقات العامة .

فقد حرص التقليديون على دراسة النفقات العامة في ضوء المنطق التقليدى الذى كان يحدد النفقات اللازمة للوفاء بالحاجات العامة التى كانت الدولة تقوم بإشباعها طبقاً لمقتضيات المذهب الاقتصادى الحر ، ولهذا لم يكن هناك مبرر حينذاك لتحصيل الإيرادات العامة ، سوى التفكير من نقطة حجم النفقة اللازم للعدد الضئيل من المرافق التى كانت الدولة تتدخل فيها في حياة الأفراد . وبالتالي نرى الدولة في ظل النظرية التقليدية ، تقدر مبدئاً توازن الميزانية ولا تسمح بتحصيل إيرادات أو بتكليف الأفراد بأعباء مالية إلا في حدود ما يلزمها من نفقات لسير المرافق العامة .

ولقد ترتب على ذلك أن وجه التقليديين اهتمامهم الى الجوانب الفنية والقانونية الخاصة بالنفقات العامة بمناسبة دراسة التنظيمات الخاصة بالميزانية ووضع النفقات في إطارها ، فلم يتعرضوا بذلك ليبحث التحليل الاقتصادى للنفقة ، والدور الذى يمكن أن تلعبه في الحياة الاقتصادية والاجتماعية للأفراد ، أو في تحقيق التوازن الاقتصادى والاجتماعى وذلك بسبب اعتقادهم في أن حجم النفقات العامة هو العامل المهم الذى يبنى التركيز فيه ، أما مضمونها أو وجوه انفاقها فيرجع في التحليل الأخير الى تفضيل الدولة للاتفاق على وجه دون آخر ، وهذا قرار سياسى في اهل الأول من الاعتبار . والتقرير بما تقدم ، ليس بالأمر المستغرب

على منطق التقليديين . فقد كان هذا طبيعيا بالنظر الى المنطق التقليدى الذى كان يعتبر نفقات الدولة مجرد نفقات للاستهلاك العام الذى كانت تقوم به الدولة وهى بصدد تحقيق دورها الضيق فى حياة الأفراد ( الدولة الحارسة ) ، وهو ما يقابل الاستهلاك الخاص المتمثل فى الانفاق الخاص بالأفراد لاشباع حاجاتهم الخاصة . ومن ثم فقد كان الانفاق العام يتسم بطابع حياى .

أما الكتاب الحديثون فقد أعطوا للدراسة النفقات العامة ما تستحقه من عناية بعد أن زاد تدخل الدولة فى النشاط الاقتصادى القومى وفى الحياة الاجتماعية مستخدمة فى ذلك مختلف عناصر المالية العامة كأداة أساسية فى هذا السبيل ، ولهذا فقد استحال مع تطور دور الدولة الإبقاء على « حياى » هذه النفقات . ولقد أدت هذه التطورات على ما سنرى الى خروج الميزانية العامة على منطق التوازن الذى كان « سائدا » فى الفكر التقليدى ، وأمكن زيادة الانفاق العام للوفاء بكافة الأغراض المتقدمة وغيرها ، وذلك على الرغم من احتال وجود عجز فى الميزانية . كذلك أظهرت التجارب والتطبيقات المالية الحديثة فكرة أحداث عجز منظم فى الميزانية لتحقيق التوازن الاقتصادى ومعالجة الآثار الضارة للدورات الاقتصادية .

ولقد ساهم فى التدخل عن التمسك بهذا الحياى مجموعة من الاعتبارات التى أحدثت تأثيرا هاما فى هذا المجال يمكن تلخيصها فى عوامل ثلاثة : أولها يرمى الى اتساع نطاق النفقات العامة بحيث أصبحت تشكل نسبة هامة من الدخل القومى ، نسبة لا تتوقف عن الزيادة . ثانيا ، يتجلى فى ان النفقات العامة لم تعد مقصورة على تمويل وظائف الدولة التقليدية بل أصبحت بالإضافة الى ذلك اداة من أدوات السياسة الاقتصادية والاجتماعية . وثالثها ، يتمثل فى أن غرض الإيرادات العامة لم يعد مقصورا على النطاق المالى وحده والمتحد فى تغطية النفقات العامة ، بل ان هذا الغرض قد امتد الى المجالين الاقتصادى والاجتماعى . ومع كافة هذه التطورات ، كان اهتمام هؤلاء الكتاب بدراسة وتحليل طبيعة النفقات العامة وتقسيماتها وحدودها والمعايير الاقتصادية وغير الاقتصادية الموجهة لاختيار القيام بها وضوابط الانفاق العام وآثاره فى المجالين الاقتصادى والاجتماعى . وهكذا لم تعد النفقات العامة تدرس من الناحية الكمية فحسب كما كان الحال سابقا ، بل أصبحت تبحث أيضا من الناحية النوعية أو الكيفية ومن ناحية آثارها فى المجالات المشار اليها ومن حيث استخدامهما كوسيلة فى نطاق السياسة المالية لتحقيق آثار معينة وتحقيق أهداف مرسومة مقدما .

وانطلاقا من مفاهيم الكتاب المحدثين والتى بتأثيرها تطورت نظرية النفقات العامة تطورا هاما ، فاننا نعالج أمر هذه النفقات والقواعد الفنية الحاكمة لها فى مجموعة من المباحث الدراسية التى يتوزع بينها على الفصول الثلاثة التالية :

## الفصل الأول

### معنى وبيان النفقة العامة ( الصنف بها وتقسيماتها المختلفة )

**تمهيد :** يكشف نشاط الدولة عن نفسه في واقع الحياة الاجتماعية عن طريق ما تقوم به من « افاق عام » « *Depense Publique; Public expenditure* وبالتالي فانه يمكن من خلال دراسة هذا الانفاق العام التعرف على طبيعة هذا النشاط وأهميته . وأولى الخطوات التي تفيدنا في الوصول الى هذه الغاية ، تبدأ بمحاولة بيان معنى وبيان النفقة العامة ، وتقسيماتها العلمية المختلفة ، المستندة على معايير اقتصادية أو غير اقتصادية . ويعني تقدم انه في مجال دراستنا النظرية لقواعد الفن المالى لا نتطرق هنا لبيان التقسيمات الوضعية التي توجد في ميزانيات الدول المختلفة ، والتي ترتبط بالمبادئ السياسية والتركيب الادارى الخاص بكل دولة من الدول . هذه المحاولة يحقق الاقدام عليها أكثر . فائدة وذلك من نواح متعددة، فمن ناحية أولى يُعَدُّ التعريف بهذه النفقة أمراً هاماً فمميز عما قد يختلط بها من نفقات تقوم بها الدولة ولكنها لا تدخل في موضوع علم الإدارة العامة . ومن ناحية ثانية ، فان للتقسيمات المختلفة في هذا الشأن أهمية خاصة نظراً لما يسر عملية التعرف على آثار الانفاق العام في مختلف مجالات الحياة الاقتصادية والاجتماعية الحيوية ، وان كان يظل دائماً للتقسيمات الاقتصادية القائمة على معايير اقتصادية أهمية خاصة في هذا المجال بالنظر لان الامر يتعلق بالنشاط المالى للدولة وهو في أغلبه نشاط اقتصادى .

وبادخال ما تقدم في الاعتبار ، فاننا نتناول في الفصل الحالى تمهيداً المقصود بالعامية ، ثم نبين تقسيماتها وصورها المتعددة من الناحيتين الاقتصادية وغير الاقتصادية وهكذا فاننا نعرض للموضوعات المشتركة في ثلاثة مباحث ، نخصص أولها لبيان النفقة العامة ( التعريف بها ) وثانيها وثالثها لتقسيماتها العلمية المختلفة ، الاقتصادية الاقتصادية .

## المبحث الأول

( ماهية النفقة العامة : التعريف بها وبمصادرها<sup>(١)</sup> )

تعتمد الدولة وهي بصدد القيام بنفقاتها العامة الى استخدام مبالغ من النقود لتحقيق أغراض النفع العام . من هذه الزاوية يمكن اعتبار النفقة العامة بمثابة مبلغ نقدي يقوم باتفاقه شخص عام بقصد تحقيق نفع عام ( أو جماعي ) . فكأن النفقة العامة بهذا التعريف تشتمل على عناصر ثلاثة أساسية تعتبر في نفس الوقت صفات مميزة لها عن غيرها من أنواع النفقات التي تقوم بها الدولة ، وبالتالي فالتا تقدم على استعراض هذه العناصر تباعا وفي ايجاز ، وذلك حتى يتسنى لنا الوقوف على مفهوم النفقة العامة المحدد لمهيتها .

( أ ) - الصفة النقدية للنفقة العامة ( استعمال مبلغ من النقود ) :

لكي نكون بصدد نفقة عامة ، فانه لا بد من استعمال مبلغ من النقود ثمنا لما تحتاجه الدولة من منتجات ، سلع وخدمات ، لازمة لتسيير المرافق العامة وثمنا لرؤوس الاموال الانتاجية ، التي تحتاجها للقيام بالمشروعات الاستثمارية التي تتولاها ، وأخيرا لمنح المساعدات والاعانات المختلفة من اقتصادية واجتماعية وثقافية وغيرها . واستخدام النقود في النفقة العامة أمر طبيعي طالما كانت الماملات والمبادلات الاقتصادية كلها تتم في وقتنا الراهن في ظل التصادي نقدي ، وبالتالي فالنقود هي وسيلة الدولة في الانفاق ، شأنها في ذلك شأن الافراد . وعلى ذلك لا تعتبر الوسائل غير النقدية التي قد تنبجها الدولة للحصول على ما تحتاجه من منتجات أو منح المساعدات من قبيل النفقات العامة . ومثال هذا ما كانت تلجأ اليه الدولة وغيرها من السلطات العامة الى وقت ليس ببعيد من إرغام الافراد على العمل بدون أجر ( السخرة ) ، أو الاستيلاء جبرا على ما تحتاجه من أموال وممتلكات دون تعويض أصحابها تعويضا عادلا . كذلك لا تعتبر نفقات عامة المزايا العينية كالسكن المجاني ، والتقدمة كالاغفاء من الضرائب ، والشرقية كمنح الانقلاب والامومة التي تقدمها الدولة لبعض القائمين بخدمات عامة أو لغوهم من الافراد .

وبدعى ان انتشار روح الديمقراطية ومبادئها في العصر الحديث ، وتطبيقات مبدأ المساواة بين الافراد ، قد أدى الى أن تأخذ هذه الظواهر طريقها الى الزوال بالتدريج . وقد أدت عوامل متعددة ، اقتصادية وسياسية واجتماعية ، الى جعل الاتفاق النقدي أحسن الوسائل لقيام الدولة بدورها في اشباع الحاجات العامة . وقد ترتب على التجاء الدولة الى الاتفاق النقدي دون الوسائل الاخرى ان زاد حجم النفقات العامة ، وبالتالي حجم الضرائب وغيرها من التكاليف العامة ، الا أن هذا لا يعني حتما زيادة عبء هذه

التكاليف ، بل ينشأ عنه- في الغالب تخفيف لهذا العبء وتوزيع أعدل فيه .

فاستخدام الدولة للنقد في الانفاق يسهل ما يقتضيه النظام المالي الحديث من تمرير مدق مراقبة صورها المتعددة على النفقات العامة ضمانا لحسن استخدامها بناء على الضوابط والقواعد المحققة لمصالح الأفراد العامة . وبفرض اجراء الانفاق في صورة عينية ، لا يكون من المستطاع بسهولة تحقيق تلك الاعتبارات ، فضلا عن كون الانفاق العيني يثير العديد من المشاكل الادارية والتنظيمية ويغضى الى عدم الدقة ، وقد يدفع الادارة الى محاسبة بعض الأفراد واعطائهم دون غيرهم مزايا عينية . كما يتضمن الانفاق العيني ، اخلاصا بمد المساواة بين الأفراد في الاستفادة من نفقات الدولة ، وفي التحمل بالاعباء والتكاليف العامة .

#### (ب) - صدور النفقة عن هيئة عامة ( الشخص العام القائم بالانفاق ) :

والهيئات العامة التي تصدر عنها النفقة العامة ، هي الدولة بما في ذلك الهيئات والمؤسسات العامة ( الداخلة في الاقتصاد العام ) ذات الشخصية المعنوية ، وكذلك الولايات في الدول الاتحادية ، وقد تكون هي الاشخاص العامة المحلية كمجالس المحافظات للمدن والقرى في الدول الموحدة . وعلى هذا لا تعتبر نفقة عامة البالغ التي ينفقها الاشخاص الخاصة ، الطبيعية والاعتبارية ، ولو كانت تهدف الى تحقيق النفع العام . اذا تبرع أعد هؤلاء الاشخاص بالمبالغ اللازمة لبناء مستشفى أو مدرسة مثلا ، فان ذلك لا يعتبر نفقة عامة ويدخل في اطار الانفاق الخاص .

وتعتبر نفقات الدولة وهي يصدر ممارستها نشاطها العام الذي يعتمد على سلطتها الآمرة ، كشخص عام ذي سيادة ، نفقات عامة بالمعنى الفني ، وهذا متفق عليه ، و أخذنا بالمعيار القانوني الذي يحدد النفقة العامة على أساس الطبيعة القانونية للشخص . يقوم بالانفاق ( المعيار القانوني ) . أما النفقات التي تنفقها الدولة وهي بصدد نشاط اقتصادي مماثل للنشاط الذي يباشره الأفراد كما هي الحال بالنسبة للمشرع الانتاجية التي تتولاها الدولة ، فقد اعتبرها بعض الفقهاء ، وبصفة خاصة في فرنسا نفقات خاصة وليست نفقات عامة ، استنادا الى ان التفرقة بين نوعي النفقات ( والخاصة ) انما تستهدف تأثر التدخل الحكومي في الحياة الاجتماعية بصفة والاقتصادية بصفة خاصة ، وواضح ان النفقات من النوع الاول هي فقط التي هذه الحياة الاجتماعية والاقتصادية دون النوع الثاني . غير أن هذا الرأي لا يسلم له لأكثر من سبب (٣) . فعندما تنفق الدولة ، وهي شخص عام مبالغ معينة في أي و فإن هذه المبالغ تأخذ صفة العمومية وتصلطع بها ، تماما كما تأخذ صفة الخصوصية

نفقات خاصة تلك التي ينفقها اشخاص<sup>٢</sup> القانون الخاص من افراد طبيعيين واشخاص اعتباريين . وفضلا عن هذا فانه لا يمكن ان تقرر بين نشاط الدولة في العصر الحديث ونشاطها فيما مضى اذا استبعدنا نفقاتها على المشروعات الانتاجية التي تمثل مشروعات الافراد من النفقات العامة ، وبالنسبة لان هذا النوع من النفقات هو الذى يمثل الجديد الذى طرأ على نشاط الدولة في العصر الحديث ، والآ لى تختلف الصورة كثيرا في العصرين . كذلك يلاحظ ان المشروعات الانتاجية المشار اليها تدر دخلا لا خلافا في وصفه الإيرادات العامة ، ومن غير المنطقي أن تؤدي النفقات الخاصة الى الحصول على إيرادات عامة . واخيرا ، فانه يمكن الوصول الى قياس تأثير النفقات العامة على الحياة الاجتماعية والاقتصادية للمجتمع اذا اقتصرنا على دراسة وتحليل الجزء من النفقات العامة الذى تنفقه الدولة على أوجه نشاطها التى لا يشاركها فيه الافراد والى يتحدد على تمتعها بالسيادة وعلى السلطة الآمرة . وبناء على ما سلف ، فانه يكون من الموفق ان نعتبر من قبيل النفقات العامة ، كافة النفقات التى تقوم بها الدولة أو مشروعاتها العامة ، القومية والهيئية ، دون نظر الى الصفة السيادية أو السلطة الآمرة ، أو طبيعة الوظيفة التى صدر عنها الاتفاق .

#### (ج) - استهداف النفقة العامة اشباع حاجة عامة ( تحقيق الاتفاق للمنفعة القصوى للمجتمع ) :

ينبغى أن تصدر النفقات العامة مستهدفة أساسا اشباع الحاجات العامة وتحقيق النفع العام ، وبالتالي فلا تحتجب نفقات عامة ، تلك النفقات التى لا تشبع حاجة عامة ، ولا تعود بالنفع العام على الافراد . ويجب الاشتراط المتقدم تبريره في أنه لما كان الافراد يتسلوون جميعا في التحمل بالاعباء العامة ( كالفرائض ) ، فانهم يتسلوون كذلك في الانتفاع بالنفقات العامة للدولة في مختلف الواجهات وذلك بأن تكون النفقة سداا الحاجة عامة وليست لمصلحة خاصة . غير انه يصعب في كثير من الاحيان مراعاة هذه القاعدة ، ويرجع ذلك الى صعوبة تحديد الحاجة العامة تحديدا موضوعيا ، كما سبق أن ذكرنا في القسم الاول من دراستنا ، ولهذا فان المعيار المتبع عليه في هذا الشأن يعتمد على استخدام الدولة لسلطتها السياسية في التقدير<sup>(١)</sup> ، فقرار النفقة اللازمة لتحقيق المنفعة العامة طبقا للقواعد والضوابط التى تحكم الاتفاق العام ، وذلك ضمانا لتحقيق أقصى قدر ممكن من المنفعة العامة ، باستخدام أقل قدر ممكن من النفقات العامة . الا أن السلطة السياسية قد تسعى استعمال حقها في تقرير الحاجات العامة وبالتالي النفقات العامة ، لذلك تدعو الحاجة الى وجود رقابة فعالة تكفل عدم اساءة استعمال هذا الحق برقابة استخدام

لإنفاق العام في تحقيق المنفعة العامة بواسطة مجموعة من الطرق . أولاً ، من خلال اعتماد سود النفقات العامة في الميزانية ، وثانياً ، بمساءلة الحكومة أو السلطة التنفيذية عن تنفيذ لإنفاق العام في جملته وتفصيلاته . وتعمل الرقابة الإدارية ذاتها على أداء بعض الدور ، كما قد يوحد رقابة ثالثة تمارسها هيئات أخرى مستقلة للتأكد من استخدام اعتمادات الإنفاق العام في أغراض النفع العام الموجهة لتحقيقها

ومن جراح ما تقدم بيانه عن عناصر النفقة العامة ، يمكننا أن نخلص الى توحيد التعريف والأركان بالنسبة لما يعتبر نفقة عامة ، وهي لا تخرج في نهاية كل تحليل عن كونها عبارة عن مبلغ من النقود تستخدمه الدولة أو أى شخص من أشخاص القانون العام في سبيل تحقيق المنافع العامة . ( سد الحاجات العامة بتحقيق الاشباع العام ) .

### المبحث الثاني

#### التقسيمات العلمية للنفقات العامة المستندة

#### الى معايير اقتصادية ( التقسيمات الاقتصادية )<sup>(١)</sup>

أسهب علماء المالية العامة في وضع تقسيمات متعددة للنفقات العامة يركز كل منها على وجهة نظر معينة في تمييز تقسيم دون آخر ، وبالرغم من أن هذه التقسيمات قد يتداخل بعضها في البعض الآخر ، إلا أنها تمثل أهمية كبيرة في استظهار طبيعة الإنفاق العام وأثاره وأغراضه ، الأمر الذي يساعد كثيراً على إدارة الأموال العامة ، فضلاً عن أنه ييسر للمحللين الماليين معرفة مقدار ما يكلفه كل نوع من أنواع سداد الدولة على حدة ، ومن ثم تتبع هذه النفقات من فترة الى أخرى . وأخيراً تمكن السلطة التشريعية والرأى العام من اجراء رقابة فعالة على الجانب المالى لنشاط الدولة . ولما كانت المعايير الاقتصادية التى يمكن أن تبني عليها تقسيمات النفقات العامة من الكثرة بمكان ، فإنا سنقتصر هنا على التقسيمات المستندة الى أهم المعايير المتناولة في هذا الشأن ، دون الخوض كثيراً في التفاصيل الخاصة بمزايا وعيوب كل تقسيم . هذه التقسيمات تعرض للنفقات العامة من حيث أثرها الاقتصادى على الدخل القومى ، أو من خلال طبيعة العملية الاقتصادية التى يتم بشأنها الإنفاق ، وأخيراً بالنظر الى علاقة هذه النفقات باقتصاد السوق

- ( أ ) - تقسيم النفقات العامة من حيث أثرها الاقتصادى على الاقتصاد القومى  
( النفقات الحقيقية والتحويلية ) :

يعتبر هذا التقسيم هو التقسيم التقليدى حيث كان أول من بادى به الاقتصادى الانجليزى « بيجو » « Pigou » الذى قسم -ب- 'اعامه وى بمقاب « حقيقة أو فعلية » ونفقات تحويلية أو ناقلة .

١ - ويقصد بالنفقات الحقيقية أو الفعلية تلك النفقات التى تقوم بها الدولة مقابل الحصول على سلع وخدمات أو رؤوس أموال انتاجية وذلك كالمرتبات وأجنام التوريدات والمهمات اللازمة لسير المرافق العامة التقليدية أو الحديثة . والنفقات الاستثمارية أو الرأسمالية ، فالنفقات العامة هنا ، تؤدي الى حصول الدولة على مقابل للاتفاق ( عمل أو خدمة أو سلعة ) وتخلق نتيجة لذلك بند جديد فى الدخل القومى . ( يمثل فى زيادته<sup>(١)</sup> ) . وقد أطلق على هذه النفقات بعض الكتاب مثل « لوفمبرج » « Laufenburger » اسم النفقات المشعة للخدمات « Dépenses productives des Services » ليوكد ان الدولة تنتظر من وراء انفاقها الحصول على خدمات ومافع مباشرة لا غنى عنها للجهاز الحكومى . هذا ويفرق فى نطاق الاتفاق الحقيقى ( او النفقات الحقيقية ) بين اتفاق استثمارى « Dépenses en Capital, Capital expenditure » والاتفاق الجارى . « Depense Courante, Current expenditure » ويمثل الاتفاق الاستثمارى طلبا على السلع الانتاجية ينمكس فى زيادة وسائل الانتاج القائمة الموجودة تحت تصرف الجماعة ، إما فى شكل بناء أساس للقيام بالخدمات ( بالنسبة لمشروعات الخدمات ) أو فى شكل بناء أساس للقيام بالخدمات ( بالنسبة لمشروعات الانتاج السلمى ، كالانفاق على اقامة السكك الحديدية وتشيد القناطر والسدود وشق القنوات ) . أما الاتفاق الجارى ، فانه يقصد به ضمان سير ادارة معينة ، أو اداء خدمة محددة أو تشغيل وحدة إنتاجية . ( ومن أمثلة ذلك ما يدفع لموظفى وعمال الدولة من مرتبات واجور ، وما يسدده لمورديها كالمجان السلع للاستهلاك العام ) .

٢ - أما النفقات التحويلية أو الناقلة « Dépenses de transfert » فمراد بها تلك النفقات التى لا يترتب عليها حصول الدولة على سلع وخدمات ورؤوس أموال ، بل تحويل جزء من الدخل القومى عن طريق الدولة من بعض الفئات الاجتماعية كبيرة الدخل الى بعضى الفئات الاخرى محدودة الدخل . ومعنى ذلك ، ان هذه النفقات تكفى بتحويل القوة الشرائية بين الافراد أو الجماعات مع ترك مجموع الدخل ثابتا حيث تجرى الدولة هذه التحويلات دون مقابل<sup>(٢)</sup> ، كما وأن المندفعات التى تقوم بها السلطات العامة فى الدولة فى هذا الشأن لا تتضمن أى استهلاك عاجل للموارد الحقيقية ، ولكن مجرد تحويل للقوة الشرائية .



ويمكن أن تضرب مثالا للنققات التحويلية بالاعانات والمساعدات الاجتماعية والاقتصادية المختلفة التي تمنحها أو تقدمها الدولة للأفراد والمؤسسات . فالدولة تستهدف من هذه النققات إعادة توزيع الدخل ، ولو بصورة جزئية لمصلحة هذه الفئات . وهي تعضل أن يتحمل الأفراد عبء هذه النققات عن طريق دفع الضرائب طبقا للسياسة الضريبية التي تقرها بدلا من تحمل الأفراد لهذا العبء وخاصة الفقراء منهم . ومن الواضح ها ان النققات التحويلية ليست إلا اجراء لتحويل الدخل من طبقة اجتماعية معينة الى طبقات اخرى ، وتوزيع الدخل القومي من جديد دون أن تضيف اليه شيئا . وقد حدث هذه الطبيعة الخاصة للنققات ببعض الكتاب الى تسميتها بالنققات المورعة ، أى التي تحدث أثرا توزيعيا دون أن تزيد في حجم الدخل الحقيقي . بالمقابلة للنققات الحقيقية أو المنتجة<sup>(أ)</sup> .

هذا وتقسيم النققات العامة الى نققات حقيقية ونققات تحويلية وان كان له مزاياه التي تنضج من المواطن التي تتجلى فيها أهميته ، فانه لم يسلم مع ذلك من الانتقادات . فمن الفوائد في مفهوم البعض ، انه يصلح أساسا يستند اليه في وضع سياسات التخطيط الاقتصادية ، اذ بواسطته تتمكن السلطة العامة من الوقوف على نقاط الضعف في الانفاق العام فتزيد من النققات ما تراه من كفيلا بأن يسهم في زيادة الدخل القومي وتوجه من النققات نحو ما تراه من أهداف اجتماعية وثقافية مما يبيىء الطريق لاعادة توزيع الدخل توزيعا يتفق مع الاهداف التي ترمى اليها . وعلاوة على ذلك ، فان هذا التقسيم يسهل عملية تتبع تطور النققات العامة وتحليل طبيعتها لتحديد آثارها الاقتصادية والاجتماعية ، كما يصبح من الممكن معه مجارة التطورات الحديثة التي طرأت على ميزانية الدول نتيجة لتطور دور الدولة الاقتصادي والاجتماعي في مختلف التكوينات الاجتماعية المعاصرة . أما من زاوية الاعتراضات التي استهدف اليها فهي تنصب أساسا على المعيار الذي يستند اليه التقسيم . فمن ناحية يؤدي الاخذ به الى امكان اعتبار ان كل النققات العامة تشتمل على نققات تحويلية حيث انها ممولة في أغلبها عن طريق الاقتطاع من الثروات والدخول الفردية لبعض أفراد المجتمع ( أو فئاته ) وتفيد البعض الآخر ، ومن ناحية أخرى ، فانه اذا كانت النققات التحويلية تؤدي الى إعادة توزيع الدخل ، فان هذا لا يعنى ان النققات الحقيقية لا تنتج نفس الاثر وخاصة عندما تقوم الدولة بداء خدمات مجانية للأفراد وتعتبر تكاليفها من الاستهلاك العام . ( ومثال ذلك نققات التعليم وصيانة الطرق في الحالات التي سنفيد منها هؤلاء الافراد دون الالتزام بدفع مقابل نقدي لها ) .

(ب) تقسيم النفقات العامة وفقا لطبيعة العملية الاقتصادية التي استدعت الحاجة الى الانفاق ( تقسيم النفقات تبعا لاغراضها المتنوعة ) :

هذا التقسيم يتداخل بطبيعة الحال في التقسيمات السابقة . ووفقا لطبيعة العملية الاقتصادية يمكن التفرقة بين نفقات متصلة بعمليات متعلقة بتكوين رأس المال « Operation de Formation du Capital » ، إلهى تلك التى تهدف الدولة من القيام بها الى زيادة الانتاج القومى وخلق رؤوس أموال جديدة ، مثل النفقات التى تنصرف فى شراء سلع وخدمات لاغراض استثمارية ( كمشروعات الصناعة والقوى الكهربائية ) ، والنفقات الخاصة بداء الدولة لوظائفها التقليدية والصرفية لحماية الافراد داخلها وخارجها وتوفير العتالة فيما بينهم ، ( كالانفاق على الدفاع والامن والعدالة ودفع المرتبات والاجور اللازمة لسير المرافق التابعة للدولة ) ، والنفقات المتصلة بعمليات ناقلة « Opérations de transferts » كدفع فوائد الديون والمساهمة فى التأمين الاجتماعى والمساعدات والاعانات التى تمنح للافراد وكذلك التويضات عن أضرار الحرب ، وأخيرا ، الانفاق الخاص بعمليات مالية بمحة « Operations Financières » كالتقروض التى تمنحها الدولة للافراد أو الميكنات الخاصة أو العامة . هذه التقسيمات المنبئة عن الطبيعة الخاصة لكل عملية اقتصادية استدعت الحاجة الى الانفاق العلم ، تساعدنا فى الوقوف على الاغراض المتنوعة للانفاق العلم من خلال الوظائف التى تقوم بها الدولة ، وهو الامر الذى يحقد لهذا التقسيم كثيرا من أوجه الشبه بينه وبين التقسيم الوظيفى للنفقات العامة والذى سترد الاشارة اليه فى مقدمة التقسيمات الاخرى غير المستندة الى معايير اقتصادية .

(ج) - تقسيم النفقات العامة وفقا لتعلقها باقتصاد السوق :

يفترض هذا التقسيم أننا بصدد اقتصاد رأسملى يقوم أساسا على النشاط الفردى ويعمل تلقائيا من خلال « ميكانيزم السوق » وتقوم فيه الدولة بدور هام من الناحية الاقتصادية ، ( الدولة الرأسمالية المتدخلية والموجهة ) ، الا ان هذا الدور وان كان يؤثر فى سير الاقتصاد القومى فى مجموعه تتوقف فى النهاية على العمل التلقائى لقوى السوق المتشكلة أساسا فى حركات العرض والطلب والتفاعلات الخاصة بها . من وجهة النظر هذه يفرق بعض علماء المالية العامة بين : أنواع مختلفة من النفقات التى لا علاقة لها باقتصاد السوق ، ( كالنفقات اللازمة لوجود الدولة وحفظ كيانها ) ، والنفقات المتبعة كشرط

لوجودها الاقتصاد وتمثل بالنسبة له جزءا من نفقة الانتاج ، ( كتلك اللازمة للمحافظ على الطاء العام ، والمتعلقة بالخدمات الادارية للمشروع الخاص والتي تحصل مقابل مدفوعات تمثل حرة ، من نفقة انتاجه ) ، والنفقات التي تكمل اقتصاد السوق وتهدف الى ساء حاجات يشيها كذلك النشاط الفردي ، ولكن تقوم الدولة بخدمات لاشياها نظرا لما لها من أهمية احتاجية خاصة ، ( كالانفاق على خدمات الصحة والتعليم وما في حكمها ) ، والنفقات التي تمثل تدخلا في اقتصاد السوق كالانفاق على انتاج الدولة لسلع مادية والانفاق بقصد توجيه النشاط الاقتصادي للافراد ، أو المشروعات الخاصة .

والتقسيم المتقدم وان كان يتداخل في بعض جزئياته في التقسيم السابق عليه ، فانه يفيدنا مع ذلك عند محاولة التعرف على أثر النفقات العامة التي تقوم بها الدولة على النشاط الاقتصادي الخاص ، ومن ثم عندما نريد ترتيب أثر معين على هذا النشاط عن طريق سياسة انفاقية تقوم بها الدولة في اقتصاد رأسمالي .

هذه هي أهم التقسيمات الناجمة في الكتابات المالية والمستندة الى معايير اقتصادية في تقسيم النفقات العامة ، وان كان يوجد في هذه الكتابات تقسيمات أخرى للنفقات العامة أقل تداولاً ، من ذلك وعلى سبيل المثال ، التقسيم الذي حاول فيه نيكلسون « Nicholson » ، ايجاد علاقة بين النفقة العامة وعائدها الذي تحققه للدولة ، وتقسيم بلهن « Pelhem » لهذه النفقات من حيث مدى الانفعال بها ، والتقسيم الذي قابل به « كولم » « Colm » بالنظر لعلاقة النفقة العامة بالقطاع الخاص ، بل ان بروشييه « Brochier » و تاباتوني « P.Tabatoni » باستعراضهما مختلف التقسيمات التحليلية للنفقة ، حاولا وضع تقسيم عام للنفقات العامة يشمل مختلف التقسيمات المتداولة والمعروفة ، فوزعا هذه النفقات بين : نفقات عامة لازمة لحياة الامة وضمان سيرها ، ونفقات يقصد بها تغطية تكاليف بعض الخدمات العامة ، ونفقات يراد بها تغطية تكاليف القطاع العام ، ونفقات تستهدف توزيع الدخول واعادة توزيعها . وواضح ان هذا التقسيم بدوره ، ودون الدخول في تفاصيل كل نوع من أنواع النفقات التي اشتمل عليها ، لا يسلم من المناقشة ، وبالتالي فانه يعتبر محاولة لتقسيم أكثر انضباطا ولكنها على أية حال تضاف الى غيرها من المحاولات في هذا المجال ، ولكننا نكتفي هنا بما سبق بيانه نجبا للاطلاع ، وننتقل الآن لبحث التقسيمات الأخرى غير المستندة الى معايير اقتصادية .

### المبحث الثالث

#### « تقسيم النفقات العامة بالاستناد الى معايير

#### غير اقتصادية

على أن التقسيمات المتقدمة والمستندة الى معايير اقتصادية . لا تنمى دبروع العديد من التقسيمات الاخرى غير المستندة الى معايير من هذا القبيل في كثير من دول العالم وذلك بمراعاة لبعض الاعتبارات الواقعية أو العملية ، وخاصة الاعتبارات الادارية والوظيفية والسياسية والتي تدعو غالبا الى عدم الالتزام بالتقسيم الاقتصادي للنقطة ، وصياغة أنواع النفقات الخاصة بالدولة من خلال تقسيمات أخرى تتماشى مع الظروف الخاصة بها ، وبالتالي فاننا نتوقف هنا قليلا لنقف على أهم التقسيمات المعروفة في هذا المجال .

( أ ) - تقسيم النفقات العامة تبعا للوظائف الاساسية التي تقوم بها الدولة ( التقسيم الوظيفي ) :

يقوم هذا التقسيم في جوهره على فكرة مبسطة وشائعة مؤداها تجميع كل مجموعة من الخدمات ذات الطبيعة الواحدة تبعا للوظائف الاساسية التي تؤديها الدولة ومن ثم كان التقسيم في الواقع تقسيما وظيفيا « Functionnal Classification » للنفقات العامة . ووفقا لهذا التقسيم فانه يمكن التمييز بين أنواع مختلفة من هذه النفقات تبعا للوظائف الآتية : الوظيفة الاقتصادية للدولة ، ويقصد بها وظيفة القيام بخدمات عامة تحقيقا لهدف اقتصادي ( ومن أمثلتها القيام بالاستثمارات وتقديم الاعانات للمشروعات وتزويد الاقتصاد القومي بخدمات أساسية كالطفل والكهرباء ) ، والوظيفة الاجتماعية ، والتي تستهدف أساسا النهوض بحياة الخدمات الاجتماعية بالمعنى الضيق ( كالمنح والاعانات الاجتماعية المختلفة للأسر ذات الدخل المحدود ) ، والوظيفة الادارية ، أي تلك المتعلقة بسير المرافق العامة حيث يدخل في ذلك ما هو لازم لتحقيق الامن الداخلي واستمرار وتنمية العلاقات مع الخارج ، والوظيفة الثقافية ، المرتبطة بتطوير التعليم والثقافة العامة والبحث العلمي في المجتمع وكذلك ضمان قيام الهيئات الثقافية المستقلة عن الدولة ببلورها .

هذه التقسيمات المعتمدة للوظائف العامة من خلال ما تقوم به الدولة من وظائف ، تعتبر واردة على سبيل المثال لا الحصر ، وبالتالي فانه يمكن الامعان في كل تقسيم من بينها والوصول الى تعدد أنواع النفقات العامة وتقسيمها على نحو أكبر ، وذلك بتقسيم كل نوع من الأنواع المتقدمة الى عدة أنواع تبعا لعدد الأغراض التي تدخل في كل تقسيم ، وان كان ذلك من شأنه أن يؤدي الى إثارة التساؤل عن الفوارق المميزة للتقسيم الوظيفي وتقسيم النفقات العامة وفقا لطبيعة العملية الاقتصادية التي أثارت وجوده (١٠) .

( ب ) - تقسيم النفقات العامة وفقا لمدى تكررها الدوري في ميزانية الدولة ( النفقات الدورية وغير الدورية ) :

ويقسم البعض النفقات العامة من حيث تكررها الدورية الى موعين . ئسيين . عفاق  
عادية ونفقات غير عادية .

**النفقات العادية** هي التي تجدد كل فترة رسمية معينة . وما كات ميره سه  
في المعتاد ، فقد جرت العادة على اعتبار النفقة عادية اذا تكررت كل سنة ، كمرئاب  
المايلين وأثمان الادوات والمهمات اللازمة لسير المرافق والمشروعات العامة في الدولة . ولا  
يعنى هذا ان كمية أو حجم هذه النفقات يجب ألا يتغير من ميزانية الى أخرى حتى  
توصف بالعادية ، بل يكفي أن تتكرر بنوعها في كل ميزانية حتى ولو اختلف مقدارها من  
وقت لآخر حتى تعتبر نفقات عادية .

أما **النفقات غير العادية** ، فهي تلك التي لا تتكرر كل سنة بصفة منتظمة في الميزانية  
بل تدعو الحاجة اليها في فترات متباعدة تزيد عن السنة - وقد تتكرر في نفس السنة  
لاسباب استثنائية - كنفقات مكافحة وباء طارىء ، ونفقات اصلاح آثار الكوارث  
الطبيعية أو نفقات الحرب . ولهذا التقييم فائدته وخطره . أما فائدته فهي ان التكرار  
الدوري للنفقات العادية يمكن الحكومة من تقديرها تقديرا قريبا من الصحة ، وتدير ما  
يلزم لسدادها من الإيرادات العادية وأهمها الضرائب . اما النفقات غير العادية فنظرا لان  
حدوث مسبباتها لم يمكن منتظرا ، فانها تسدد عادة من إيرادات غير عادية كالقروض . أما  
خطره فيمكن في أنه يحدث في بعض الاحيان أن تسيء السلطات المالية في الدولة  
استخدامه ، بأن تعتمد عند عدم توازن الميزانية ، الى فصل بعض النفقات عنها ووصفها  
بانها غير عادية ، وبذلك يبررون الوفاء بها من القروض بدلا من الضرائب ، ويظهرون  
الميزانية متوازنة .

وبصفة عامة ، فإن تقسيم النفقات بين عادية وغير عادية ، يعتبر مثارا لوجوه كثيرة من  
أوجه النقد نظرا لقصوره في بعض الاحيان ، واقتضاه الى الضوابط التي تتسم بالموضوعية  
في أحيان أخرى ، ولهذا فإن الفكر المالي الحديث اتجه الى التمييز بين نوعين من النفقات  
العامة :

**النفقات التشغيلية** « *Depenses de Fonctionnement* » وهي اللازمة لانتظام سير  
المرافق العامة ، كالمربيات ونفقات الصيانة وغيرها ، **والنفقات الرأسمالية أو الاستثمارية**  
« *Dépenses en Capital* » ويقصد بها تلك المتعلقة بالقوة القومية كنفقات  
انشاء المشروعات الجديدة من طرق وسكك حديدية وترع ومصارف وغيرها . ويتلاق  
هذا التقسيم معظم الانتقادات الموجهة الى تقسيم النفقات الى عادية وغير عادية . فهو  
يعتمد على طبيعة النفقة في ذاتها ( دون حصرها في فترة زمنية تحكيمية ) ويتجاش وصف  
بعض النفقات بأنها غير عادية مما يخلف من التجاء الحكومة الى عقد القروض لتغطية بعض  
بنود النفقات العامة<sup>(١)</sup> .

(ج) تقسيم النفقات العامة من حيث السلطة القائمة بها ( النفقات القومية والمحلية ) :

يعتمد تقسيم النفقات العامة هنا على نطاق سريان النفقة العامة ، ومدى إستفادة أفراد المجتمع كافة ، أو سكان اقليم معين داخل الدولة من النفقة العامة . فمكون النفقة قومية أو مركزية « Depenses Nationales » اذا وردت في ميزانية الدولة وتولت الحكومة الاتحادية أو المركزية القيام بها . أما النفقات المحلية ( أو الاقليمية ) « Dépenses locales » فهي التي تقوم بها الولايات أو مجالس الحكم المحلي ، كمجالس المحافظات والمدن والقرى والتي ترد في ميزانية هذه الهيئات . وتختلف اتجاهات الدول احتلافاً بيناً فيما يتعلق بتوزيع المرافق المختلفة وبالتالي النفقات العامة بين الدولة والهيئات المحلية كما تختلف هذه الاتجاهات في ذات الدولة من زمن الى آخر . ويرجع هذا الاختلاف الى الظروف التاريخية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية والجغرافية الخاصة بكل دولة في زمن معين . ورغم اختلاف ظروف وأحوال كل بلد ، فانه توجد اعتبارات عامة تحسن مراعاتها في توزيع المرافق والاختصاصات بين الحكومة المركزية والسلطات المالية ، وبالتالي في توزيع النفقات بين قومية ومحلية . فالمرافق التي تهم الامة في مجموعها باعتبارها كياناً واحداً يجب أن تتولاها السلطة المركزية باعتبارها أقدر من الهيئات المحلية على تقدير صالح الامة في مجموعها وعلى تنمية الامكانيات المادية والبشرية اللازمة لتسييرها من جهة أخرى ؛ ومثال هذا مرافق الدفاع والقضاء والتجسس الخارجي . كذلك يحسن أن تتولى الحكومة المركزية ادارة المرافق التي تسير على أسلوب واحد لا يتغير بتغير الاقاليم والمدن كمرفق الشرطة . أما الهيئات المحلية فيعهد لها بالمرافق التي يهتم الاقليم أو المدينة خاصة ومباشرة ، كتوزيع الماء والكهرباء والمواصلات داخل الاقليم أو المدينة . كذلك يعهد لها بالمرافق التي تحتاج الى رقابة دقيقة ومستمرة ومباشرة اذ لا يتاح للحكومة المركزية أن تتولى هذه الرقابة بطريقة فعالة بالنسبة الى كافة الهيئات المحلية . كذلك يعهد الى هذه الهيئات بالمرافق التي يحسن أن تدار بالنظر الى ظروف وعادات كل اقليم أو مدينة على حدة مما قد يستدعي تغير طريقة الادارة من اقليم الى آخر . والتقرير بما تقدم من اعتبارات لا يمنع من أنه يمكن توزيع مرافق معينة في بعض الحالات بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية كما وجدت اعتبارات تجعل من المستحسن اشراف كل من الحكومة وهذه الهيئات عليها في نفس الوقت ، وذلك كمرفق التعليم .

والقسم المحلي للنفقات العامة ما بين قومية ومحلية له مثالب ومخاسن . فمن ناحية يعاب على هذا التقسيم عدم وضوح مملكه وخاصة فيما يتعلق بالنفقات المحلية . فهذه النفقات وان كان تصددها خدمة اقليم معين ، الا ان لها من الأثر ما تنجم به المجتمع في

مجموعه ، هنا فضلا عن أن عيها لا يقع على الأقليم المستفيد منها وحده بل ساهم فيه الدولة بما تمد به هذا الأقليم من اعانات . ودرعاً لهذه الصعوبة ، فإن الجارى عليه العمل في هذا الشأن في عدد لا بأس به من الدول هو الأخذ بالتقسيم الإدارى للنفقة ، أى اعتبار ما ورد في الميراثية العامة للدولة نفقات قومية تفيد المجتمع ككل ، أما ما ورد في الميراثيات المستقلة للوحدات المحلية فإنها تحير « نفقات محلية » .

ومن ناحية أخرى فإن التقسيم الراهن لا يخلو من كل فائدة . فهو يسهل للباحث مهمة الوقوف على حقيقة العلاقة بين السلطة المركزية والهيئات المحلية ومدى تمتع هذه الأخيرة بالاستقلال الذى لا غنى لها عنه في مباشرة اختصاصاتها . كذلك فإنه يمكن معه ان يتحدد موقف السلطة التنفيذية المركزية من النواحي التى يمكن الاتفاق عليها وتلك التى تحم السياسة المالية والاقتصادية العامة أن تتوحد النفقات فيها ، كما أنه يمكن من معرفة نواحي النفقات ومقدارها في الهيئات المحلية المختلفة وهو الأمر الذى يساعد كثيراً في اجراء الدراسات التحليلية للنفقة التى تسبق وضع أى سياسة مالية أو اقتصادية ، بالإضافة الى أنه يبيىء السبل للإدارة المركزية لمراقبة الهيئات المحلية في هذا الشأن

وبالوصول الى بيان هذه الجزئية الأخيرة من هذا المبحث وما سبقها من جزئيات في المبحث السابق ، نكون قد فرغنا من الإشارة الى أهم التقسيمات العلمية في شأن النفقات العامة ، وهى تقسيمات لا تقصد للناتج كما سبق أن ذكرنا ، وإنما هي تيسر عملية التعرف على طبيعة النفقات العامة وآثارها ، خاصة بعد أن تعددت هذه النفقات نتيجة لانتساع نطاق دور الدولة في الحياة الاجتماعية بصفة عامة وفي المجالات الاقتصادية بصفة خاصة .

**تقسيم النفقات العامة وترتيبها :**

بقيت كلمة توضيحية نود أن نغم بها ما سبق من حديث لنخلص فكرته مما قد يختلط معها من أفكار ولتزداد تفهما لمضمونه ومحتواه . ففيما يتعلق بالجانب الأول من هذا التوضيح ، فإننا نود أن نميز هنا بين تقسيم النفقات وترتيبها<sup>(١٢)</sup> . فالتقسيم تكمن فكرته الجوهرية في وضع النفقات العامة في فصول أو أقسام ، كل قسم منها متشابه في مشتملاته أو في طابع مشترك فيه ، وضما لا يقصد به بلوغ هدف معين بل مجرد تمييزها تمييزا واضحا بعضها عن بعض وما قد يصحب هذا التمييز الواضح من آثار أشرنا الى أهميتها .

أما الترتيب فهو تقسيم يبتغى به هدف معين ، قد يكون هذا الهدف هو وضما في مراتب متعاقبة بحسب الأهمية النسبية للمرافق والمشروعات العامة التي تنصرف اليها هذه النفقات ، أو إبراز عموم النفع أو تخصيصه في كل نفقة لآظهار مدى تكافؤها مع عبء الضرائب مثلا ، أو الموازنة في النفقات العامة بين أثرها المنفولات في تنمية اقتصاديات الدولة ، أو أى هدف آخر يسعى اليه واضع الترتيب . فالترتيب اذن شيء فرق التقسيم ،

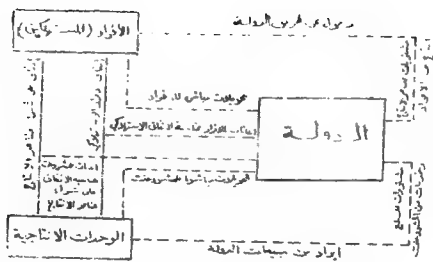
مهو التفسير مضاف اليه هدف معين ، وهو الامر الذى يساعد كثيرا في معرفه مدى ضرورة الإنفاق على الأوجه الداخلة في نطاق كل ترتيب<sup>(١٣)</sup> .

أما فيما يختص بالجانب الثانى من الايصاح المشار اليه ، فانه من الملاحظ أنه أيا كان الشكل الذى تأخذه النفقات العامة في التقسيمات المتقدمة بنوعها ( وغيرها ) فانها ستمى الى مجموعة من المجموعات التالية : إما نفقات موجهة الى انتاج السلع والخدمات ، البعض من هذه السلع والخدمات تتدخل عنها الدولة للأفراد في مقابل رسم أو ثمن عام ، والبعض الآخر توزعه عليهم بلا مقابل نقدى ، كخدمة التعليم اذا استفاد منها الأفراد بالحداد . والبعض الثالث تحفظ لنفسها بالاستفادة منه ( كالأسلحة والذخائر التى ينتجها مصنع حرى فملكه الدولة ) ، أو نفقات عامة موجهة في الداخل دون مقابل ، كالأعانات ونفقة خدمة الدين العام ، أو الى الخارج كتقنيات خدمة الدين العام الخارجى

وبلاحظ أن كل هذه التقسيمات - كما سبق أن ذكرنا - تعتبر تقسيمات نظرية يتمين التفرقة بينها وبين التقسيمات الوضعية ، أى التقسيمات التى تسير عليها الهيئات العامة في مختلف الدول للتمييز بين الأنواع المختلفة في داخل نطاق الانفاق العام الكلى ، وبالتالى لتبويب النفقات العامة في الميزانية العامة لكل دولة .

وقد يكون من المفيد هنا تجميع الأنواع المتعددة من الانفاق العام في شكل توضيحى تتجمع فيه تيارات هذا الانفاق لترى كيف تم العلاقة بين هذه التيارات وتيارات الانفاق في الاقتصاد القومى على فرض ان هذا الاقتصاد اقتصاد مطلق<sup>(١٤)</sup> ، وانه مكون من ثلاث وحدات كبيرة : الأولى ، وتضم الأفراد بصفتهم مستهلكين يقدمون عناصر الانتاج ( وخاصة القدرة على العمل ) الى المنتجين والدولة ويحصلون في مقابلها على دخول يتفقون معظمها في شراء السلع والخدمات الاستهلاكية ، والثانية ، تجمع الوحدات المنتجة أو المشروعات وتقوم بغراء عناصر الانتاج وتبيع المنتجات ، والثالثة ، وتمثل في الدولة التى تقوم بالانفاق على شراء السلع والخدمات ، وهو الانفاق الحقيقى ذو المقابل المبنى ، كما تقوم بالانفاق دون مقابل مبنى وهو الانفاق التاملى .





شكل ( ١ ) تيارات الإنفاق العام في الاقتصاد القومي

ففي الشكل المرافق<sup>(١٥)</sup> ، تتبلور لنا تيارات الإنفاق النقدي في الاقتصاد المثلر اليه ، وهي تيارات تتمثل في إنفاق الأفراد على شراء السلع والخدمات الاستهلاكية ، وإنفاق المشروعات على شراء عناصر الإنتاج ، وإنفاق الدولة على شراء السلع والخدمات وعناصر الإنتاج وكذلك إنفاقها الناقل الذي لا تحصل فيه على مقابل عملي . والامر بعد لا يحتاج مع وضوحه الى تعليق . هذه التيارات على ما تبدو من الأشهرات المتبادلة في الرسم التوضيحي بين أيدينا يغنيها وضوحها عن الإفاضة في التعليق عليها ، وإن كان يجدر بنا أن نراعي بهذه المناسبة ان نفس التدفق ( أو التيار ) النقدي يمثل إنفاقا بالنسبة لمن ينفقه ودخلا بالنسبة لمن يحصل عليه .

## المراجع وتعليقات

(١) - في التعريف بالنفقة العامة وعناصرها راجع : استاذنا الدكتور محمود حلمي مراد - الدولة « (ص ٢٥ - ٢٧) ، والدكتور محمد عبد الله العري - علم المالية العامة والتشريع على النفقات العامة ، الكتاب الأول (ص ٣٨ - ص ٤٤) ، والاستاذ الدكتور محمد ليث شفيق - علم المالية العامة (ص ١١ - ص ١٦) ، والدكتور عاطف صفق - مبادئ المالية العامة والتشريع على الجزء الأول ، (ص ٤٥ - ص ٥٥) ، والدكتور زين العابدين ناصر - علم المالية العامة . (ص ٤٣ وما بعدها)

Maurice DUVERGER Finances Publiques ( PP 27-40 ), et Gaston

GEZE Cours élémentaire de Science de Science des Finances et législation Financière Française. ( PP. 43-52 ) .

(٢) - أنظر في ذلك الأستاذ موريس ديفرجيه Maurice DUVERGER في مؤلفه سابق الإشارة إليه ، حيث تعتمد هذه الوجهة من النظر على طبيعة الوظيفة التي يصدر عنها الإنفاق في تحديد النفقة العامة ( المعيار الوطني ) .  
(٣) - راجع في ذلك مؤلفي الزميلين الأستاذ الدكتور جامع ، ص ٤٣ ، ص ٤٤ ، والأستاذ الدكتور زين العابدين ناصر ص ٤٣ سابق الإشارة إليها .

(٤) - وفاد ذلك اعتبار حقيقة ما من الحاجات العامة هو معيار سياسي أولاً وقبل أي شيء ، أكثر منه الاقتصادي أو الاجتماعي .

(٥) - راجع في ذلك الزميل الدكتور محمد دويغار : مبادئ المالية العامة ( ص ٦٣ - ص ٧٥ ) ، والدكتور عاطف السيد : محاضرات في النظرية العامة للتخطيط المالي ، ( ص ١١ - ص ١٧ ) ، وباللغتين الفرنسية والانجليزية على التوالي :

Herbert BROCHIER et Pierre TABATONI : « Economie Financière » ( PP. 42-44 ); and A C Pigou - A study in public Finance ( pp 19-31 )

(٦) - وبعبارة أخرى فإن النفقات الحقيقية وفقاً لهذا المفهوم تمثل النفقات التي تؤدي الى زيادة الانتاج القومى الجبرى ، أي تلك التي تعرف بالنفقات المنتجة للمعنى الواسع .

(٧) - وإن كان ينبغي أن نشير هنا الى ان الاشكالية يمكن أن تعتمد هنا تمعددا كبيرا من خلال التقسيمات التي يقدمها البعض لهذه النفقات ما بين نفقات تحويلية مالية وأخرى اقتصادية ، واجتماعية .

(٨) - هنا ونجد الإشارة هنا الى ان الاسطحة ارسولا هيكس « Ursula HICKS » تقسم النفقات التحويلية الى دخول تحويلية ( التحويلات النقدية أو المباشرة ) ومصرفات تحويلية ( التحويل غير المباشر ) . راجع في ذلك مؤلفها ( PP. 10-13 ) ; « British Public Finance »

(٩) - راجع في ذلك مؤلف الزميل الدكتور دويدار سابق الإشارة اليه ( ص ٦١ - ص ٦٢ ) والزميل الدكتور أحمد جامع : المرجع السابق ، ( ص ٤٧ - ص ٥٠ ) وعن نهاية ( ص ٥١ - ص ٥٣ ) ، والدكتور محمود رباح عطية : موجز في المالية العامة ( ص ٥١ وما بعدها ) ، وبالفرنسية مؤلف موريس ديفرنيه « M. Duverger » آنف الذكر ( ص ٤١ ، ص ٤٢ ) وكذلك Henri LAUFENBURGER : « Finances Comparées » ( PP. 53-56 ) ، et Theorie économique des Finances Publiques. I.I ( PP. 89-98 ) ، et M. MASOINS : Theorie économique des Finances Publiques...( Chap.III et VI ) ، Hugh DALTON : op. cit ( PP. 139-145 ) .

(١٠) - وهو تقسيم يدخل في عداد التقسيمات المستقلة الى معايير اقتصادية كما سبق أن أشرنا الى ذلك من قبل في المبحث السابق .

(١١) - وقد أخذت الدول الاسكندنافية بهذا التقسيم الجديد منذ زمن بعيد في ميزانياتها ، كما اعتنقته فرنسا أخيراً منذ سنوات قليلة .

(١٢) - انظر في هذه التفرقة ، الدكتور محمد عبد الله العري : « نفقات الدولة » ( الكتب الاول ) من مؤلفه سابق الإشارة اليه ص ٧٦ .

(١٣) - للوقوف على النظريات والمعايير المختلفة في ترتيب النفقات العامة ، راجع المؤلف السابق للدكتور العري ( ص ٩٨ - ص ١٥٢ ) ، والدكتور رشيد الدقر : المالية العامة ( الجزء الثاني ) موارد الدولة ونفقاتها ( ص ٢٦١ - ص ٣٥١ ) .

(١٤) - أي على فرض غياب الملامات الاقتصادية بين هذا الاقتصاد وبقية اقتصاديات العالم .

(١٥) - وفكرته الأساسية مستمدة من مؤلف « Alan WILLIAMS » « Public Finance and Budgetary Policy » page 22 .

## الفصل الثاني

« حجم النفقات العامة - ضوابط الانفاق

العالم وحدوده والاسباب المفسرة لتزايد »

تمهيد : تلقى دراسة حجم النفقات العامة اهتماما كبيرا من جانب علماء المالية العامة بالنظر الى أن الوقوف على هذا الحجم يفيدنا كثيرا في معرفة النطاق الكمي للكميات المالية اللازمة لمباشرة النشاط المالى للاقتصاد العالم ولعلنا فان العناية ببيان الضوابط التى تحكم سلوك الدولة بمختلف هيئاتها ومشروعاتها العامة الداخلة في نطاق هذا الاقتصاد وهى بهدد اجراء نفقاتها العامة وكيفية التحقق من استمرار ما توجه هذه الضوابط ، فضلا عن حدود الانفاق الذى تقوم به من خلال العوامل المختلفة المحددة له كما وكيفا ، مع بيان الاسباب المفسرة لتزايد المستمر ، تمثل بالنسبة عملا لثلاث مباحث مترابطة ، يعد الاتيان عليها خطوة أساسية في سبيل الوفاء بالغاية المتقدمة .

### المبحث الأول

« ضوابط الانفاق العام وسماتات التحقق

من استمرار ما تقتضيه من موجبات (١) »

تقتضى سلامة مالية الدولة أن تلتزم مختلف الوحدات المكونة للاقتصاد العام فيها لدى قيامها بالانفاق العام باحترام بعض المبادئ أو الضوابط حتى يحمى هذا الانفاق محققا لآثاره المرجوة من اشباع الحاجات العامة . هذه الضوابط يمكن اجمالها في ضرورة أن تستهدف النفقات الصامة لتحقيق أكبر قدر من المنفعة القصوى للمجتمع من جهة ، وأن يتم هذا من خلال الاقتصاد في النفقات العامة والعمل على زيادة انتاجيتها من جهة أخرى . وبهم التأكد من توافر الضابطين السابقتين ، بواسطة أساليب الرقابة المختلفة وعن طريق اخضاع نشاط الدولة المالى في هذا المجال لكافة الاجراءات والتدابير التشريعية السائدة .

١ - ضابط المنفعة - تحقيق المنفعة العامة لأكثر قدر من المنفعة القصوى للمجتمع :

يحتير اشتراط تحقق المنفعة القصوى في النفقة العامة شرطا منطقيا ، اذ لا يمكن تبرير

هذه العقدة لا تعقد المرافق التي تترتب عليها بالنسبة للمجتمع ، وبالتالي فإنه اذا لم توجد مبالغ عامة تموز على الجميع من اجراء النفقة في مجال معين ، فإن تدخل الدولة بالانفاق لا يجد مبررا له . والأخذ بهذا الضابط ليس بالأمر الجديد على الفكر الاقتصادي ، فهو من الأمور التي تمثل موضع اتفاق بين الكتاب التقليديين والكتاب المحدثين وذلك بالرغم من اختلاف النظرة الى الانفاق العام في مفهوم كتاب كل من الفريقين<sup>(١)</sup> ، وإن تطور مفهومه مع تطور النظرة الى النفقات العامة وتطور التحليل الاقتصادي من الفكر التقليدي الى الفكر الحديث . لهذا فان تحقيق أكبر قدر من المنفعة يعنى في المقام الأول ألا توجه النفقة العامة لتحقيق المصالح الخاصة لبعض الأفراد أو بعض فئات المجتمع دون البعض الآخر نظرا لما يتمتعون به من نفوذ سياسي أو اجتماعي ، حيث يملأ عادة هذا النفوذ في هيئة ما يسمى « بجماعات الضغط » والتي لا يخفى ما يمكن أن تحدثه من آثار ضارة في هذا المجال اذا علم مفهوم هذه الجماعات وأساليب ممارستها للضغط المختلفة التي تمارسها في المجتمع<sup>(٢)</sup> .

كما يعنى أيضا أن ينظر الى المرافق والمشروعات العامة الداخلة في هيكل الاقتصاد العام نظرة اجمالية شاملة لتقدير احتياجات كل مرافق ومشروع ، وكل وجه من أوجه الانفاق في ضوء حاجات المرافق والمشروعات وأوجه الانفاق الأخرى . ولقد اقتضى تحقيق النفقة العامة لأكثر قدر من المنفعة الجماعية ، أن نشط الاقتصاديون وعلماء المالية العامة في البحث عن المعايير التي يمكن ابتداء منها قياس تلك المنفعة .

ويمكن أن نميز في الفكر الاقتصادي والمالي في هذا الشأن بين اتجاهين رئيسيين ، وإن كانا متباينين ، وذلك دون الدخول في تفاصيل تختلف الآراء الداخلة في كل منهما ، أحدهما شخصي يعتمد على المنفعة الشخصية التي تعود على الأفراد ، والآخر موضوعي يعتمد بالزيادة التي تحدث في الدخل القومي .

**الاتجاه الشخصي** يوضح وجهة نظره في هذا الشأن باللجوء الى مقارنة النتائج الاجتماعية من الانفاق العام بالمنفعة التي كان من الممكن تحقيقها للأشخاص في حالة الإبقاء على قيمة الفرائض التي تفرضها الدولة عليهم في أيديهم . ويعتبر دى فينى دى ماركو « De Viti de Marco » وييجو « A. C. Pigou » من أشهر ممثلي هذا الاتجاه . ( وهو اتجاه يصدر في نطاق التحليل الحدي التقليدي ) . ففى رأى دى ماركو أننا نصل الى تحقيق أكبر منفعة جماعية ممكنة ، اذا تسلوت المنافع الحدية للنفقة العامة مع المنفعة الحدية للدخول المتبقية للأفراد بعد فرض الأعباء العامة . ( وعلى الأخص القروض<sup>(٣)</sup> ) . أما ييجو فإنه يستند في قياس أكبر منفعة متولدة عن الانفاق الى فكرتين

متكاملتين تحكم احدهما الحجم الكلى للنفقات العامة ، وتمثل في ضرورة أن تساوى المنفعة الجماعية المترتبة على النفقة العامة الحديثة مع التضحية المترتبة على الاقتراع الضربى الحدى ، - حيث تحكم هذه المساواة الحجم الكلى للنفقات العامة ، وذلك لأنها تحكم توزيع الدخل القومى بين الدولة والأفراد - ، وتحكم ثانيهما كيفية توزيع النفقات العامة بين مختلف أنواعها وذلك باشتراط تساوى المنفعة الحديثة للاتفاق فى مختلف الاستخدامات . ( أى أن يستمر الاتفاق فى جميع الأوجه حتى تساوى المنفعة الحديثة للاتفاق فى مختلف الاستعمالات ، وحتى لا يكون هناك فائدة ترحى من وراء نقل وحدة نقدية من استعمال الى آخر ) .

**والاتجاه الموضوعى** ، تلخص فكرته لدى مشايخه فى قياس المنفعة المترتبة على الاتفاق العام بناء على الزيادة التى تحدث فى الدخل القومى نتيجة للقيام به ، وذلك على أساس أن المنفعة الجماعية ترتفع بارتفاع الدخل القومى وتنخفض بانخفاضه . ويتطلب هذا الاتجاه أن نعتد على الزيادة المباشرة وغير المباشرة التى تطرأ على الدخل ، وهو ما يعنى الاعتراف على ما يعرف « بالمضاعف المزدوج » والذي ينصرف الى تناخل المضاعف والمعدل فى هذا المجال<sup>(٥)</sup> .

ويؤخذ على هذين الاتجاهين ( الشخصى والموضوعى ) ، أن أولهما ( الاتجاه الشخصى ) يكتنف تطبيقه العديد من الصعوبات ، لعل أبرزها أنه لا يسمح فى كثير من الأحوال بتحديد الجزء الممكن اضافته الى الناتج الاجتماعى أو خصمه منه نتيجة للاتفاق العام حتى يمكن تحديد منفعة ، وهى تتحدد أساسا على ما سنرى من خلال التعرف على انتاجيته ( فالتقدير يزداد صعوبة كلما حاولنا مقابلة النفقات العامة المنتجة انتاجا مباشرا بتلك التى يتم انتاجها بطريقة غير مباشرة ، حيث لا تظهر آثار الأخيرة إلا بعد مدة طويلة يستحيل معها التقدير السليم ، فضلا عن أن قياس الانتاجية يتطلب أن تكون السلع والخدمات المنتجة ملموسة يمكن تقديرها بالنقود . أما الاتجاه الثانى ( الموضوعى ) فانه وأن تميز بسهولة تطبيقه بالمقارنة مع الأول ، فانه لا يسلم من القصور ، نظرا لأنه يركز على معيار اقتصادى محض ومن ثم فانه لا يستطيع أن يغطى كل أنواع النفقات العامة وبالتالي فان فكرته تفشل الكثير من العناصر المكونة للمنفعة العامة .

وأما كانت أوجه النقد التى يمكن أن ترد على الاتجاهات المشار إليها ( أو غيرها ) والتى يقياسها يتعذر الحديث عن معيار علمى منضبط لا تقبل مناقشته ، فانه ينبغى أن نفر هنا بأن هذه الاتجاهات لا تخلو وجهات النظر فيها من بعض التوجهات المقيدة التى يستحب أن تشرش الدولة بها فى اجراء انفاقها العام ان استطاعت الى ذلك سبيلا ، وان كان ينبغى علينا فى كل حال أن نسلم بصعوبة انخضاع المنفعة التى تعود على المجتمع لمقياس

موضوعي موحد ( نظرا لتداخل العديد من الاعتبارات ، والتي لا تنحصر في العوامل الاقتصادية وحدها ، بل وتحكمها الظروف السياسية والأحكام القمية السائدة ) ، مما يصعب معه تحديد هذه المنفعة أو تقديرها على وجه الدقة .

على أنه يمكن القول بوجه عام أن تحقيق أقصى منفعة لأفراد المجتمع و مجموعهم يتوقف على عاملين أساسيين : الأول ، مقدار الدخل النسبي ، أي نصيب كل فرد من الدخل القومي . والثاني ، طريقة توزيع الدخل القومي على الأفراد . ولما كانت زيادة رفاهية الشعب تتحقق كلما زاد مقدار الدخل النسبي وقُلّ التباين بين دخول الأفراد ، فإنه ينبغي لتحقيق أقصى منفعة اجتماعية ، أن تنجس سياسة الدولة في الحصول على مواردها العامة في اتفاق هذه الموارد نحو العمل على زيادة الدخل القومي ، وتقليل التباين بين دخول الأفراد . وزيادة الدخل القومي تكون بالتوافر على تحسين الانتاج عن طريق زيادة القوى المنتجة من جهة ، وتنظيم العملية الانتاجية من جهة أخرى ، أما تقليل التباين بين دخول الأفراد فيكون بنقل القوة الشرائية من الأشخاص الذين تقل عندهم منفعتها الحدية ( ذوى الدخول العالية أو المرتفعة ) الى الأشخاص الذين تزداد لديهم تلك المنفعة ( محدودى الدخل ) . هنا من ناحية ، ومن ناحية أخرى بتقليل التباين بين دخل نفس الأشخاص ( من الفئات المتجانسة ) وبخاصة أفراد الطبقات الفقيرة في الأوقات المختلفة حتى تغطى سائر جوانب الحياة الأدمية في المجتمع بأكبر قدر ممكن من الاستقرار .

وبصفة عامة ، - وبغض النظر عن المعايير المتناولة في قياس منفعة النفقات العامة ، شخصية أم موضوعية - فإن الحكم على مدى توافر النفع العام في النفقة العامة يمكن في تصورنا اجراءه بالاحتكام الى مجموعة من الاعتبارات ذات طبيعة عملية وواقعية أكثر منها نظرية . هذه الاعتبارات نرى أساسا درجة التطور الاقتصادي والاجتماعي والسياسي التي يشهدها كل مجتمع ، من حيث التنمية أو التقدم ، والأسس الرئيسية التي تصدر عنها السياسة الاقتصادية والاجتماعية فيه ( من خلال التقيد بنظام اقتصادي أو بآخر ، ومدى انتشار النفع العام - والذي يترجم ذبوعه مدى تحقق الاشباع العام - كما وكيفا في سكان الدولة منظوراً اليهم من خلال تكوينهم النوعي وتركيبهم الطبقي أو الفئوي أو المهني ، الخ ... ) . والأمر بعد ليس بحاجة منا الآن نددعه ببعض الأمثلة التوضيحية للدلالة على ما سلف من اعتبارات وهو ما نتخير له من واقع الأوضاع القائمة في الدول المتخلفة وهي تلك المناطق من العالم التي عمننا بصفة خاصة . ولعل أكبر نافذة يمكن أن تشهد منها هنا الواقع ، ما نعيشه في « مصر » . فمن المعلوم أن مصرنا المعاصرة تعير دولة لا تزال في طور التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، فإذا أضيف الى ذلك كثرة عدد السكان ، وانخفاض مستوى دخل السواد الأعظم وبالتالي تدهور المستوى المعيشي للكثرة الغالبة ، فإن كل ما

سبق ، صمما لهذه الحالة ، يعنى الكثير عند الحكم على تحقق النفع العام المتولد من استخدام لسياسة الانفاقية في بلادنا . فلو قررت السلطات العامة مثلا تخصيص جانب من النفقات العامة لاقامة مساكن فاخرة ، أو قدمت قروضا وتسهيلات ائتمانية للمواطنين بقصد شجيعهم على تشييد المباني الجديدة ، ولكن نظرا لانعدام الرقابة والاشراف على توظيفهم هذه المبالغ المقترضة انعم هؤلاء الى بناء وحدات سكنية لا تنفى بمجاهات الأغلبية من لاسكان الشعبي والوسط ، فانه يمكن الوصول دون ما عناء الى الحكم بتخلف النفع عام في هذه الحالة . وهكذا فانه يمكن بعدا : الأمثلة هما ، وترك للقارئ الفطن الوقوف على غيرها من الواقع الذى يعايشه تحنينا للاطالة

وبوضع ما تقدم بيانه من اعتبارات في الحسبان ، يتضح لنا كيف أن معرفة مبالغ النفقات العامة الذى يتفق على وجه معين لها هى الأخرى فائدتها حتى ولو كان من المتعذر قياس المنفعة التى تعود على المجتمع منها . وتشتمل هذه المنفعة في افصاح المجال أمام الرأى العام والسلطة التشريعية لمراقبة السلطة التنفيذية وهى بصدد توزيع مبالغ النفقات العامة بين أوجه الانفاق المختلفة .

#### (ب) - ضوابط الاقتصاد ( تخفيض النفقة من مظاهر التسيب المالى وتعميم انتاجية الانفاق العام ) :

بعد الاقتصاد في الانفاق شرطا ضروريا لأعمال ضابط المنفعة السالف ذكره ، اذ من اليبس أن المنفعة الجماعية القصوى المترتبة على النفقة لا تتصور الا اذا كان تحققها ناتجا من استخدام أقل نفقة ممكنة ، ولهذا فانه يتعين على سائر الهيئات والمشروعات العامة في الدولة مراعاة الاقتصاد في انفاقها . غير ان الاقتصاد في الانفاق لا يعنى الحد من الانفاق والتقليل منه اذا قامت الدواعى الجدية التى تبرره . ولكنه يقصد به حسن التدبير ومجانبة لاسراف أو التبذير والسعى الى تحقيق أكبر عائد بأقل تكلفة ممكنة . فالتبذير أو الاسراف وهو ما ينتج تحت وصف « التسيب المالى » يؤدى بحال وقوعه الى ضياع كميات مالية في أوجه غير مجدية كان من الممكن توجيهها في غيرها من الأوجه المفيدة ، أو حتى تركها في يد الأفراد لاستغلالها في أوجه أكثر فائدة . فضلا عن هذا فانه يعضف الثقة في الادارة المالية للدولة ويور التهرب من دفع الضرائب في نظر المكلفين بدفعها . ومظاهر « التسيب المالى » كما تظهر في التبذير والاسراف متعددة وذاتمة وعلى الأخص في الدول المختلفة بحيث تطول بنا الوقفة في تعداد شواهدنا ، ولهذا فلان الحاجة ندعو الى ضبط النفقات العامة في شتى قطاعات الاقتصاد القومى على أساس مراعاة الحاجات الحقيقية الفعلية ، حيث لا تتحمل الدولة نفقات عامة الا اذا كانت ضرورية تماما ، بالقدر اللازم فقط لتحقيق المنافع الجماعية العامة .



ويتطلب تحقيق الاقتصاد في الانفاق العام ، فضلا عن التوفير في كسبه ، العمل على زيادة إنتاجيته . وأول ما يتبادر الى الأذهان في هذا الشأن هو تعريف الانتاجية « La productivité, productivity » . من الناحية الاقتصادية ، يرى مدى امكانية تطبيقه على النفقات العامة من الناحية المالية .

والواقع أن هذا التعريف ليس بالأمر السهل المثال في علم الاقتصاد ومع ذلك فانه يمكن تعريفها بصيغة عامة واهمالية في نطاقه ، بأنها مقدار الوفر في عناصر الانتاج المستخدمة في دورة انتاجية معينة ، حيث تزداد الانتاجية قوة كلما نقص حجم عناصر الانتاج المستخدمة لتحقيق غاية معينة ، كما انها يمكن أن تكون عبارة عن انتاج الوحدة من هذه العناصر ، وبالتالي فانه يمكن النظر اليها ، من ناحية انتاجية عنصر معين ومن ناحية الانتاجية الكلية لعناصر الانتاج مجتمعة<sup>(1)</sup> . ففيما يتعلق بانتاجية عنصر معين ، فانها تعني انتاج الوحدة من هذه العناصر أى نسبة الانتاج الكلى اليه وبهذا المعنى فإننا يمكننا أن نتحدث عن انتاجية رأس المال أو العمل أو المواد الأولية اذا ما سببا الانتاج الى واحد منها . وهذه النسبة قد تكون مباشرة وقد تكون غير مباشرة . فتكون مباشرة عند نسبة الانتاج الكلى الى عنصر الانتاج وتستخدم في حالة قياس انتاجية العنصر الثابت كالأرض الزراعية ( انتاج القطن أو الهكتار مثلا ) ، أو رأس المال الثابت ( كانتاج الآلة الواحدة من الآلات المستخدمة في الانتاج ) . وتكون غير مباشرة على أساس استخراج ما تستهلكه الوحدة المنتجة من عنصر الانتاج محل البحث . وتستخدم هذه النسبة في المعتاد لمعرفة مقدار الوفر الذي تحقق من استخدام العناصر غير الثابتة أو المتغيرة كالعمل والمواد الأولية والقوى المحركة . فعمل سبيل المثال يمكن قياس انتاجية العمل في مشروع معين بتحديد عدد ساعات العمل التي استغرقها انتاج الوحدة من هذا الانتاج .

أما الانتاجية الكلية ، فهي العلاقة بين حجم الانتاج والحجم الكلى لكل عناصر الانتاج المستخدمة في الدورة الانتاجية ، وهذه الانتاجية الكلية يعبر عنها في العادة تعبيرا رقميا ، وهذا ما يثير مشكلة الأثمان المستخدمة في التقدير ، ( سواء في تقدير الانتاج أو عناصره ) ، وتتميز الزيادة في هذه الانتاجية الكلية عن الوفورات في عناصر الانتاج التي تحققت خلال الدورة الانتاجية محل القياس .

هذا عن تعريف الانتاجية على وجه العموم من الناحية الاقتصادية . أما انتاجية الانفاق العام في كمال علم المالية فانها تتخذ مظهرا خاصا مناسب لطبيعة هذا الانفاق . فمن الوجهة المحاسبية تقاس هذه الانتاجية عن طريق مقارنة القيمة الاجزائية للسلع والخدمات التي تقوم الدولة بانتاجها والقيمة الاجزائية للسلع والخدمات التي استهلكها الدولة في تحقيق هذا الانتاج . وبناء على ذلك ، فانه يمكن التفرقة بين مجمل الانتاجية

( القيمة الاجتماعية للسلع والخدمات المنتجة ) والانتاجية الصافية أو الحقيقية ( القيمة الاجتماعية المتبقية بعد خصم قيمة السلع والخدمات المستخدمة في الانتاج ) . وعلى حد يدخل الفائض الاجتماعي ، أى صافي الزيادة في قيمة النشاط العام ضمن الناتج الاجتماعي ، وبالعكس ينقص العجز الاجتماعي ( أى زيادة قيمة السلع والخدمات المستخدمة في الانتاج ) من الناتج الاجتماعي . إلا أنه من الصعوبة بمكان التعبير عن نتيجة الاتفاق العام محمداً . فمن جهة نجد فرقا بين الأشخاص الذين يتعاملون مع الاقتصاد الخاص ( المشروعات الخاصة ) وأولئك الذين يتعاملون مع الاقتصاد العام من خلال الميزانية العامة . فاللفة الأولى من الأشخاص يتمتعون بالحرية ( ولو على الأقل من الناحية النظرية ) في اتخاذ قراراتهم الفردية فيما يعرض عليهم من سلع وخدمات . ومن جهة أخرى نجد السلع والخدمات في الاقتصاد الخاص يتحدد انتاجها حسب الطلب أى القوة الشرائية<sup>(٣)</sup> ، أما في الاتفاق العام فإن انتاج السلع والخدمات اللازمة للاشباع العام يتبع الحاجات الاجتماعية العامة ويتحدد بحدودها . وبإدخال الصعوبة المتقدمة في الاعتبار ، فإنه يمكن القول أن قياس الانتاجية بالوجه المتعارف عليه محاسبيا ، لا يتيسر الا في نطاق قطاع الأعمال ( وحدات القطاع العام بالمفهوم الاقتصادي ) أى المؤسسات العامة ، ومشروعات الدولة التجارية والصناعية والمالية التي يمكن أن تقوم على أساس المحاسبة الخاصة ( أى محاسبة المشروعات الخاصة ) . أما الاتفاق العام بالمعنى الضيق ، أى ما ينفق على الخدمات العامة التي تؤديها الدولة بحكم وظائفها التقليدية في الاقتصاد العام فإنه يصعب - ان لم يكن من المتعذر في كثير من الحالات - تحديد انتاجيتها تحديدا دقيقا الا اذا وقعنا في الخطأ واعتبرنا حجم الانفاق العام دليلا على هذه الانتاجية . ولكن مع هذا فإنه من الممكن التعرف على هذه الإنتاجية بطريق أو بآخر ويمكن اعطاء مثال لذلك بمحاولة معرفة انتاجية دار للاستشفاء ( مصحة أو مستشفى عام ) بنسبة عدد المرضى أو الناقهين الى ما تتكلفه هذه الدار . هذا المعيار وان أعطى فكرة أولية في تحديد التكلفة في حد ذاتها ، الا أنه لا يسمح بقياس درجة انتاجية الخدمة ، ولذا فإنه يمكن التعمق أكثر بتعدى الجانب الكمي الى الجانب الكيفي وتأخذ نسبة المعافين أيضا كمعيار للخدمة . ولكن هذا المعيار وان عكس مقدار افادة المريض من الخدمة الصحية المقدمة له ، فقد لا يكون كافيا للتعبير عن هدف الصحة العامة مما يتطلب تعمقا أكبر لاختيار معيار أقوم . وهنا ليس هناك ما يمنع الدولة وهي بسبيل تقييم انتاجية نفقاتها العامة على وجه معين من أوجه التفقة ، أن تسترشد بمعيار أو آخر من المعايير المتداولة في تفضيل المرافق والمشروعات العامة من ناتج الاقتصاد القومي مما تدخل دراسته في مجال الدراسات الخاصة بالتخطيط الاقتصادي .

ولعل من أهم الوسائل التي يمكن أن يلجأ اليها المسئولون عن السياسة المالية في الدولة

في الاهتمام الى قياس انتاجية الانفاق العام وتطورها أن يحدد لكل بود ومروغ النفقات العامة الاستثنائية وغير الاستثنائية الواردة بالميزانية - وذلك بالمقابل للوحدات المكونة لهيكل الاقتصاد العلم - ، معدلات أداء خاصة بكل منها ، وبذلك يسهل التعرف بواسطتها على ما اذا كان هذا الانفاق يجرى على النمط السليم المتفق مع الرشادة الاقتصادية من عدمه<sup>(٨)</sup> . ومن المطلق في هذا الصدد ، أن يخضع اختيار النفقات العامة الاستثنائية و الاقتصاديات التي تأخذ بالتخطيط الشامل ( بمفهوم التخطيط الاشتراكي ، أو تخطيط التنمية ) لمعايير معينة ، وهي ما تعرف « بالأولويات » *Priorities* . ويتوقف اختيار هذه المعايير على طبيعة المشكلات التي يعاني منها الاقتصاد القومي ، وهو ما يعنى أنها تختلف من اقتصاد الى آخر ، ( بل وبالنسبة للاقتصاد الواحد من مرحلة الى أخرى ) ، وبالإضافة الى ذلك فان الأهمية التي تعطى لكل معيار من هذه المعايير لابد وأن تختلف تبعاً لأهمية المشكلة التي يعالجها .

وتتلخص أهم المعايير المتداولة في الدراسات المتعلقة بالتخطيط الاقتصادي والتي يعتمد عليها و أوجه الاتفاق الاستثنائي ( أى و اختيار المشروعات والوحدات الانتاجية المنتجة لسلع أو خدمات محققة لأكبر انتاجية أو نفع اجتماعي ) فيما يلي : معدل ما يضيفه المشروع الى كل من الدخل القومي والطاقة الانتاجية والتشغيل ، ومعدل ما ينفق المشروع من ربح ( أو فائض أو عائد ) ، ومدى استخدام المشروع لعوامل الانتاج المحلية ، وما طلبه من العملات الأجنبية ، وما يوفره منها ، والمدة اللازمة لتنفيذه ولبدء الانتاج فيه .

أما عن النفقات العامة غير الاستثنائية فانها تحدد في ضوء الاهداف العامة التي تستهدفها الخطة . ومن أمثلة هذه الأهداف اقامة التوازن الاقتصادي والاجتماعي ، إحدات التوازن بين الانتاج والاستهلاك . واعادة توزيع الدخل بطريقة تحد من التفاوت الحادث بينها ، ومكافحة التضخم أو البطالة .

ولا شك أن البحث في الاعتبارات المتعلقة بضابط الاقتصاد في النفقات العامة على التفصيل المتقدم ، يتعدى فصله عن اصلاح الادارة العامة والاقتصادية في الدولة ، إذ أن ضياع كميات لا بأس بها من الاموال العامة يرجع الى عدم كفاية الاجهزة الداخلة في الاقتصاد العام بوحداته الادارية والانتاجية . ولذا فان الاقدام على اصلاح هيكل شامل لجميع هذه الوحدات يعاد به تنظيمها على أسس علمية ( حيث تدعو الحاجة لذلك ) ، فضلاً عن الاهتمام بتحسين طريقة اتخاذ القرارات أمر له أهمية القصوى للقضاء على كل مظاهر « التسبب المالى » في الدولة وتخصيص أموالها ضد كل صنوف الضياع . وكذلك فان العمل على زيادة انتاجية النفقات العامة من هذا الاصلاح ، يتطلب علاوة على ذلك تسقيع الهياكل التنظيمية للوحدات المشار اليها بطريقة تسمح بوحدة اتخاذ القرار

المالى بالنسبة لهدف محدد مما يمكن من حرية التصرف والاختيار بين الحلول البديلة ، بدلا من الخضوع للمعوقات « البيروقراطية » ، وتنظيم المعلومات بطريقة تسمح بحسن الاختيار ، بحيث تصل الدولة من خلال الاصلاحات السابقة الى التصرف في مواردها المالية المحدودة على نحو يتفق وانساح العام .

(جـ) ضمانات التحقق من استمرار المنفعة والاقتصاد في الانفاق العام ( تقنين النشاط المالى ، الانفاق للدولة واحكام الرقابة على النفقات العامة ) :

حتى يمكن التحقق من توافر المنفعة والاقتصاد واستمرار توافرها بالنسبة للنفقة العامة ، فانه يمكن التوصل الى ذلك من خلال تقنين « Codification » كل ما يتعلق بالنشاط المالى للدولة والذي يتمثل في احترامها لكافة الاجراءات القانونية التي تتطلبها التدابير التشريعية السارية عند اجراء الانفاق العام ، وبواسطة مختلف أساليب الرقابة وصورها المتعارف عليها في هذا المجال .

فكما يتعلق بتقنين القواعد الاجرائية للانفاق العام ، فان القوانين المالية في الدولة تنظم كل ما يتعلق بصرف النفقات العامة أو اجراءها ، فتحدد السلطة التي تأذن بالانفاق وتوضح خطوات الصرف والاجراءات اللازمة بالنسبة لكل منها حتى تؤدي النفقة العامة في موضعها ويترتب عليها فعلا النفع العام الذي تستهدفه ( سداس الحاجات العامة ) . وعلى ذلك ، فان تقنين النشاط المالى الانفاق للدولة يستوجب أن تكون نفقاتها العامة مستوية لاجراءات تحقيقها وصياغتها وتنفيذها على النحو المبين في الميزانية والقوانين واللوائح والقرارات المالية الأخرى .

أما عن الرقابة على الإنفاق العام فإنها تأخذ في المعتاد أشكالا ثلاثة : ( أ ) - رقابة إدارية ، وتتولاها عادة وزارة المالية ( أو الخزانة ) عن طريق موظفيها المحاسبين العاملين في مختلف الوزارات والمهيات والمشروعات العامة ، ومهمتهم الأساسية هي عدم السماح بصرف أى مبلغ الا اذا كان في وجه وارد في الميزانية العامة وفي حدود الاعتماد المقرر له ، وهذه رقابة تتحرر سابقة على الانفاق . ( ب ) - ورقابة محاسبية مستقلة ، ومهمتها التأكد من أن جميع عمليات الانفاق قد تمت على الوجه القانوني وفي حدود قانون الميزانية والقواعد المالية السارية . وقد تكون الرقابة المحاسبية المستقلة سابقة للصرف أو لاحقة عليه . ( ومن أمثلة الرقابة السابقة نظام المراقب المحاسب العام في إنجلترا ، ومن أمثلة الرقابة اللاحقة ما هو متبع في فرنسا من مباشرة محكمة المحاسبة « Cours des comptes » لهذه المهمة والجهاز المركزي للمحاسبات في مصر ) . ( جـ ) - ورقابة برلمانية ، وتقوم بها السلطة التشريعية بما لها من حق السؤال والاستجواب والتحقق

البرامى وسحب الثقة من الوزير أو الوزارة كلها<sup>(١٩)</sup> وتظهر هذه الرقابة بصورة واضحة عند إعتداف خبرائيه وعند اعتداد الحساب الختامى ، هذا بالإضافة إلى أن هذه السلطة تختص باصدار القوانين والقرارات الخاصة بالنفقات العامة باعتبارها جزءا من ميزانية الدولة .

وهو كل ما سلف من ضمانات ، فإن الضمانة الكبرى لترشيد اتفاق الدولة اقتصاديا واجتماعيا وتوجيهه لسد الحاجات العامة ، تتوقف أولا وأخيرا على مدى ممارسة المواطنين لحق المواطنة الفعلية بالنسبة للمراحل المختلفة التى تقوم فيها الدولة بنشاط مالى تفقد تحقيق الاشباع العام . ولا يخفى علينا هنا ما يمكن أن تقوم به أجهزة الاعلام المتعددة الملتزمة بالواقع وبما يسعى أن يحمل عليه صلاحه ، وليست الملتزمة بوحدة نظر تحكيمية معينة من توعية المواطنين وتبصيرهم بحقائق الأمور فى هذا المجال ، ومن تسهيل مفاد هؤلاء من خللاها للتعبير عن مواقفهم وآرائهم البناءة .

## المبحث الثالث

### حدود الاتفاق العام

#### ( العوامل المحددة لحجم النفقات العامة<sup>(٢٠)</sup> )

لا تعدو النفقات العامة أن تكون فى جوهرها سوى مبالغ نقدية تقتطعها الدولة من الدخل القومى لتقوم هى بإنفاقها إشباعا للحاجات العامة . هنا يثور التساؤل عما اذا كانت هناك نسبة معينة من الدخل القومى لا يصح للدولة تجاوزها وهى بصدد تحديد النفقات العامة ، وهو الأمر الذى يمكن أن يضع حدودا لهذه النفقات لا يمكن تعديلها ، أو حجما لا يجوز أن تزيد عليه . وقد حدد بعض الاقتصاديين والماليين التقليديين نسبة معينة من الدخل القومى ( تتراوح ما بين ٥٪ و ٢٥٪ ) رأوا أنه لا يصح للدولة تجاوز هذه النسب . الا أنه يأخذ على هذا المنطق جهود النسبة التى يحددها وتجاهله للظروف الاقتصادية والمالية التى تميز الاقتصاد القومى لدولة معينة عن غيره من الاقتصاديات والتى تختلف من فترة الى أخرى فى نفس الدولة . والواقع أن تحديد حجم الاتفاق العام أو حدوده فى مكان وزمان معينين إنما يتوقف على مجموعة من العوامل ، لعل أهمها ما اتصل بنوعية المذاهبات التى تصدر عنها النظم الاقتصادية وطبيعة البنية الاقتصادية القائم ، وبمستوى النشاط الاقتصادى السائد من ناحية التقلبات الاقتصادية المختلفة التى يشهدها الوضع الاقتصادى فى الدولة من حيث الرخاء أو الكساد ، وأخيرا ، بالنظر الى القدرة المالية القومية

( أ ) - العوامل المذهبية المؤثرة في النظم الاقتصادية وطبيعة البيان الاقتصادي القائم :  
( أثر هذه العوامل وتلك الطبيعة يعكسه تطور دور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية ) :

يخضع تحديد ما يعتبر حاجة عامة ، ومن ثم تقوم الدولة بإشباعها عن طريق الامتياز العام لحد كبير للعوامل المذهبية التي تسود النظم لآقتصادية السائدة في الدولة : فردية « Individualiste » أو تدخلية « Interventionniste » أو جماعية « Collectiviste » وهو ما يتحدد في علم المثالية العامة وفقا لمجموعة من الاعتبارات يغلب عليها الطابع السياسي .

١ - ففي ظل المذهب الفردي ، حيث الفلسفة الذائعة هي ترك الافراد أحرارا في اقامة وتنظيم علاقات الانتاج فيما بينهم باعتبار هذه الوسيلة المثل لتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي ، يقتصر دور الدولة على القيام بمهام « الدولة الحارسه » . وفي اطار هذه الدولة كان حجم النفقات العامة يتحدد بالنسبة الى الدخل القومي بالقدر الضروري للقيام بالوظائف التقليدية مما يترتب عليه أن يقل حجم النفقات العامة ونسبتها الى الدخل القومي من ناحية ، وأن تقل أنواعها من ناحية أخرى .

٢ - أما في تطبيق المذهب التدخلية في اطار النظام الرأسمالي ، أي الدولة المتدخلية والموجهة للاقتصاد القومي<sup>(١)</sup> ، فإن دور النفقات العامة يزداد أهمية عن ذي قبل . فبالإضافة الى وظائف الدولة التقليدية فانها تقوم بوظائف اقتصادية تتمثل في استغلالها بعض المشروعات الانتاجية ، ومحاربة الآثار الضارة للدورات الاقتصادية والعمل على ثبات قيمة النقود وتنمية الاقتصاد القومي وتقديم الخدمات المجانية أو ذات الأثمان الزهيدة للطبقات ذات الدخل المنخفضة وغير ذلك من الاجراءات التي تهدف الى تخفيف الفوارق بين الطبقات . ولعل في لقاء نظرة سريعة على الازدياد المستمر في نسبة النفقات العامة في دولة كالمملكة المتحدة ( انجلترا ) مهد الثورة الصناعية ما يؤكد ما سبق . فقد كانت نسبة النفقات العامة للسلطة المركزية والمحليات المحلية الى الدخل القومي الصافي فيما بين عامي ١٨٨٠ - ١٨٩٠ تتراوح بين ١٠٪ و ١١٪ ، ثم ارتفعت في العند الأول من القرن الحالي الى ما بين ١٤٪ و ١٥٪ ، ولم تكن تتجاوز ١٥٪ حتى عام ١٩١٣ ، ثم ارتفعت هذه النسبة فيما بين الحربين العالميتين الأولى والثانية الى ٣٠٪ ، ثم أصبحت بعد الحرب العالمية الثانية لا تقل عن ٤٠٪ ، وهي نسبة آخذة في التزايد بتطور دور الدولة الاقتصادي والاجتماعي<sup>(٢)</sup> . وواضح مما تقدم أنه في كتف المذهب التدخلية بالمعنى المشر اليه ، أن الحاجة الى الاتفاق العام لا تكف عن التزايد لمواجهة النمو المستمر في دور الدولة ، الأمر الذي يترتب عليه أن يزداد حجم النفقات العامة ونسبتها الى الدخل القومي

من جهة ، وأن يزداد تنوعها من جهة أخرى .

٣ - وأخيرا ، فانه في نطاق المذهبية الجماعية ، أو الدولة المنتجة ، ( حيث الفلسفة السائدة هي تملك الجماعة لأدوات الإنتاج ونولى الدولة نيابة عنها القيام بكافة أوجه النشاط الانتاجي بالإضافة الى القيام بوظائف الدولة التقليدية ) ، فإن دور النفقات العامة تزداد أهميته الى أقصى حد ، وذلك لأن قيام الدولة الجماعية بعمليات الإنتاج والتوزيع كلها ( أو معظمها ) يستتبع اعتبار كافة النفقات الاقتصادية على اختلاف أنواعها والخاصة بالوحدات الانتاجية نفقات عامة . هذا بالإضافة الى النفقات الاجتماعية التي تستهدف بها الدولة توفير بعض الحاجات الأساسية لكافة المواطنين بأسعار تقل كثيرا عن تكلفتها الحقيقية . ولعل في تطور نفقات الدولة في تجربة الاتحاد السوفيتي كأول دولة تنتقل فيها « المبادئ الاشتراكية » من التنظير الى التطبيق خير ما يبرهن على صحة ما تقدم . ففي سنوات الخطة الخمسية الثانية ( ١٩٣٣ - ١٩٣٧ ) ازدادت جميع نفقات الميزانية تمويل الاقتصاد القومي بالمقارنة مع الخطة الخمسية الأولى السابقة عليها الى ما يزيد على الثلاثة أضعاف ، وازداد تمويل الأوجه الاجتماعية والثقافية الى ما يجاوز أربع مرات ، وبلغت رقمية أكثر تحديدا ، فقد أنفق من ميزانية الدولة في عام ١٩٦١ على الاقتصاد القومي ٢ و ٣٢ مليار روبل ( بالروبلات الجديدة ) مقابل ٨ و ٥ مليارات روبل في عام ١٩٤٠ ، أى ما يجاوز أكثر من خمسة أضعاف ( حوالى ٦ و ٥ ) ، وعلى النواحي الاجتماعية والثقافية أنفق من موارد الميزانية في عام ١٩٦١ : ٢ و ٢٧ مليار روبل ، أكثر مما أنفق في عام ١٩٤٠ بست مرات ( ٦ و ٦ )<sup>(١٣)</sup> .

ولا شك أنه مع هذا الوضع ، لا بد وأن يزداد حجم النفقات العامة في الدول التي تصدر نظمها الاقتصادية عن الالتزام بالمذهبية الجماعية ، وترتفع نسبتها الى الدخل القومي ذاته . ( دون أن يبلغ الأمر بطبيعة الحال حد التطابق في المرحلة الراهنة من تطور المجتمعات الاشتراكية نظرا لعدم بلوغها بعد المرحلة العليا في التطور الاشتراكي : الشيوعية ) .

وبالإضافة الى العوامل المذهبية المتقدمة والتي يبدو من خلالها مدى تأثر الانفاق العام من خلال ما تقوم به الدولة من أدوار اقتصادية واجتماعية في ظل نظم اقتصادى وسياسى معين ، فإن حجم النفقات العامة يتأثر أيضا تبعا لطبيعة البنيان الاقتصادى ، أى تبعا لدرجة التقدم والتخلف ، فيزداد عادة في الدول المتقدمة بالمقارنة بالدول المتخلفة ، وذلك نظرا لاتساع نطاق الدولة ونطاق الخدمات والدخل القومي بمقارنة كل منهما بالأخرى . ويمكن للدلالة على ذلك ، أن نعرض هنا في ايجاز لنسبة نفقات الدولة الى الدخل القومي

في بعض الدول المتقدمة بالمقارنة بنفس النسبة لدول أخرى متخلفة . ففي عام ١٩٥٥ على سبيل المثال ، بلغت هذه النسبة في دولتين كفرنسا وإيطاليا ٢٧ و ٢٣٪ و ٢٣٪ على التوالي جهده لا تتعدى نسبة ال ١٤ و ٩٪ في تركيا ، و ٧ و ٦٪ في المكسيك<sup>(١)</sup> . مهدد النسب ( وغيرها كثير ) لا يحتاج الأمر معها الى الاطالة فيما يتحدث التقديم والتحلف من آثار في هذا المجال .

(ب) - العوامل الاقتصادية الخاصة بمسوى النشاط الاقتصادي العام في الدولة ( تأثير التقلبات الاقتصادية على النفقات العامة ) :

يمكننا الوقوف على أثر العوامل الاقتصادية المتعلقة بمسوى النشاط الاقتصادي للدولة بالنسبة لحجم الانفاق العام اذا نحن أدركنا العلاقة بين النفقات العامة التي تقوم بها الدولة والمستوى العام للأثمان ، ومدى تأثير كل منهما بمستوى الطلب الفعلي . *Demande effective, Effected demand* . فالانفاق العام قد أصبح الآن من أهم الوسائل التي تستخدم في أحداث التوازن الاقتصادي والاجتماعي وفي التأثير على حجم الطلب الكلي الفعلي وبالتالي على مستوى الاقتصاد العام في مجمله . وعلى ذلك يمكن أن يتحدد حجم الانفاق العام بالقدر الذي يحقق الاستقرار الاقتصادي القائم على توارن الانتاج مع الطلب الفعلي ، ( الاستهلاك والاستثاري ) . وإذا كان حجم الانفاق العام يتحدد بمستوى النشاط المشار اليه ، كما وأن النفقات العامة تستخدم كأداة للتأثير في هذا النشاط ، فانه ينبغي علينا ألا ننسى أن الانفاق العام لا يمر في دائرة مغلقة ، بل هو جزء من الانفاق القومي وبالتالي فانه يتأثر بما يتأثر به هذا الأخير من آثار خاصة بالتقلبات الاقتصادية ، وان كانت قوة هذه الآثار تختلف قوة وضعها تبعاً لحساسية كل نوع من أنواع الانفاق

وبأخذ ما تقدم في الحسبان ، فانه يتعين علينا أن نتأمل قليلا في نتائج التقلبات الاقتصادية ( من خلال تعاقب فترات الرخاء والكساد فيما يسمى « بالدورات الاقتصادية<sup>(١)</sup> » « *Cycles économiques, Economic Cyles* » ) بالنسبة لمستوى الانفاق العام في مجموعه ( أى حجمه الكلي ) ، وفي مكونات هذا الانفاق بحسب الانواع الرئيسية التي تشكل نفقات الدولة العامة .

١ - فظما يتعلق بتأثير التقلبات الاقتصادية في حجم الانفاق العام الكلي أو مستواه ، فانه لا محل هنا للافاضة في طبيعة الدورات الاقتصادية وكيفية حدوث الأزمات المختلفة ، إذ ما يهمننا من هذا الموضوع هو تدخل الدولة عن طريق الانفاق العام لمقومة عدم توازن النشاط الاقتصادي واعادة الاستقرار اليه . وقد سبق أن رأينا عند دراسة دور المالية العامة والسياسة المالية في التكوينات الاجتماعية المختلفة في الباب الاول من هذه الدراسة ، أن الظروف الاقتصادية التي يمر بها الاقتصاد القومي تؤثر في حجم النفقات العامة . ويتمثل



هذا في فترات الرخاء والكساد التي تعاقبت على اقتصاديات الدول الرأسمالية . ففي هذه الدول - ونعت تأثير الأفكار الكينزية<sup>(١٥)</sup> - نجد أن سياسة الانفاق العام تتجه نحو زيادة النفقات العامة في أوقات الكساد لاجداث زيادة في الطلب الكلى الفعلى والوصول بالاقتصاد القومى الى مستوى العمالة الكاملة ، ويحدث العكس في أوقات الرخاء لتجنب الارتخاء التضخمى وتدهور قيمة النقود نظرا لوصول الاقتصاد القومى الى حالة العمالة الكاملة .

أما في الدول التي لا تزال في مراحل التنمية الاقتصادية ( الدول المتخلفة ) ، فان عدم مرونة جهازها الإنتاجى والتي ترجع أساسا الى عدم استجابة بعض عوامل الإنتاج للزيادة في الطلب - وذلك نظرا لعدم وجود الموارد الاقتصادية اللازمة ، أو عدم كفايتها ، ولوجود نقص في عوامل الإنتاج من عمل فنى ورؤوس أموال مما يجعل عرضها غير مرن ، ويحيل بعض قطاعات الاقتصاد القومى الحيوية الى أوضاع تمثل نقطة اختناق تشبه عنق الزجاجة « Goulor\ d'étranglement » نعد من نمو الإنتاج تدعو الى الاحتياط عدد اتباع سياسات الانفاق العام في مراحل الركود ، وحالات التضخم . ففي مرحلة الانكماش ( الركود ) ، يزيد حجم الانفاق العام لرفع حجم الطلب الكلى الفعلى الى مستوى التوازن مع العرض ، لتجنب حدوث الآثار التضخمية التي تحدث اذا ما استمرت زيادة الانفاق العام وتجاوزت مستوى التوازن بين الطلب والعرض . اما عندما يحدث التضخم ، فان الانفاق العام يقل لينخفض حجم الطلب الكلى الفعلى الى مستوى التوازن مع العرض حتى لا يحدث ارتفاع في مستوى الاسعار أو انخفاض في قيمة النقود مما يعرض اقتصاديات هذه الدول للخطر .

وهكذا فان الانفاق العام يستهدف في الدول المتقدمة والمتخلفة تطبيق سياسة مالية واقتصادية معينة ، ويحدث أثره من خلال التأثير على حجم الطلب والوصول به الى مستوى التوازن ، وهو التشغيل الكامل في الدول المتقدمة ، والمستوى الذى يكفل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية المناسبة لحالة الاقتصاد القومى ، وضرورة تهيئة العوامل اللازمة لاستقراره في الدول المتخلفة .

وأخيرا ، فانه تجدر الاشارة هنا الى ان التقلبات الاقتصادية تعتبر في الواقع من أهم العوامل المحددة للانفاق العام لا لحجمه فقط ، بل ولنوعه أيضا . فقد يكون لنوع معين من الانفاق آثار حسنة على مستوى النشاط الاقتصادى ، وقد يكون مرتفع الانتاجية ولكن حالة هذا النشاط لا تسمح بالتمادى فيه وبالتالي تضطر الدولة الى الحد منه<sup>(١٦)</sup> .

٢ - أما عن مدى حساسية كل نوع من أنواع النفقات العامة بما يطرأ على النشاط الاقتصادى العام من تقلبات ، فالتاثير هنا سريعا على أهم أوجه هذه النفقات إنفاق على

مدى تأثيرها بهذه التقلبات .

فإذا بدأنا « بالانفاق الجارى على الادارة العامة » ، فانه من الملاحظ انه يبدى حساسية كبيرة تجاه التقلبات الاقتصادية اذ يتبع هذا الانفاق حركة منحى النشاط الاقتصادى صعودا وهبوطا<sup>(١٧)</sup> ، وان كانت حساسيته في حالة الصعود ( الرخاء ) اكبر منها في حالة الهبوط ( الكساد ) .

ففى حان: المبوط عادة ما تكون الحركة النزولية لمنحنى هذا الانفاق أقل قوة من منحى النشاط الاقتصادى ، ويرجع ذلك . في الواقع الى عدم مرونة بعض بنود النفقات التى يتخى عليها هذا الانفاق<sup>(١٨)</sup> . أما في حالة الصعود فيقل الفرق بين معدل الصعود في النشاط الاقتصادى ومعدل زيادة الانفاق العام ، ويعبر هذا بأن الاتجاه العام . للانفاق هو التزايد مع الزمن ، حيث يبدو هذا التزايد بوضوح في حالة الرخاء .

وما يقال عن الانفاق الجارى للادارة يمكن أن نجري تحليلا مقابلا له بالنسبة « للانفاق العسكرى » . فهذا الانفاق يتبع منحاه في مساره منحى حركة النشاط الاقتصادى ، وان كان يلاحظ أيضا أنه في حالة الرخاء يقل تصاعد النفقات العسكرية ، في الظروف العادية ، ولكن اذا طرأت ظروف سياسية اضطرت الدولة معها الى زيادة هذه النفقات ، فان الانفاق الراهى يفصل عن حركة النشاط الاقتصادى انفصالا تاما . ( أى يكف عن أن يتأثر في تحركه بما يتنبأ النشاط الاقتصادى في الدولة من تقلبات تتراوح بين الرخاء والكساد ، وذلك بسبب دواعى الدفاع والأمن القوميين اللذين يقرران عند الضرورة بغض النظر عن الحسابات الاقتصادية .

أما « الانفاق الاجتماعى » ( كالمساعدات الاجتماعية المختلفة واعانات البطالة ) ، فانه يتميز بحساسية للتأثر بما يشهده النشاط الاقتصادى من تقلبات اقتصادية ، ولكن حركته تأخذ في المألوف وضعا معالفا للحالة التى يكون عليها النشاط ، بمعنى أنه يريد في فترات الكساد ويقل في أوقات الرخاء . ( مع ملاحظة ان زيادة هذا الانفاق يكون معدل اكبر من معدل انكماش النشاط الاقتصادى تعويضاً للآثار الناجمة عن هذه الحالة ) .

وأخيرا نجد « الانفاق الاقتصادى » ( أو الانتاجى ) الذى يمثل أهم النفقات العامة في الوقت الحالى ( ان لم يكن أكبرها حجما بالنظر لتزايد دور الدولة الاقتصادى في مجالات الانتاج وعلى الأخص في النول الاشتراكية ) - لا تظهر أنواعه المختلفة درجه واحدة من التأثير أو الحساسية للمقابل لتقلبات النشاط الاقتصادى . وبصفة عامة فان حساسية ما يشتمل عليه هذا الانفاق من أنواع تتوقف على سياسة الدولة ومدى تدخلها المباشر ( أو غير المباشر ) في الشؤون الاقتصادية . فاذا كانت الدولة لا تتدخل في هذه الشؤون ، وبالتالي تتخذ موقفا ساليا بالنسبة لما ينتاب الاقتصاد القومى من تقلبات ، فان

منحنى الانفاق الاقتصادى يتبع في حركته منحنى النشاط الاقتصادى ، وان كان ذلك يتم عادة بمعدل أقل . أما اذا حاولت الدولة أن تتدخل لتتغلب على آثار هذه التقلبات ، بأن تقوم بنفسها بسبب الاستثمارات العامة الطويلة المدى ، ففى هذه الحالة تصبح حركة منحنى هذا الانفاق عكسية لحركة النشاط الاقتصادى ، كما هو الحال فى الانفاق الاجتماعى .

وبفراغنا من استعراض الأنواع المتقدمة للتفقات العامة بحثنا عن درجة تأثيرها ( أو حساسيتها ) بما يتعرض له مستوى النشاط الاقتصادى فى الدولة من تقلبات فانه يمكن ابتداء من معرفة الحساسية الخاصة بكل نوع ، أن يتسنى تداركه بما هو مناسب من علاج ، وهو ما يساعد كثيرا فى تهيئة الأوضاع المواتية للاستقرار الاقتصادى .

### (ج) - العوامل المالية ( حدود النفقات العامة من زاوية الطاقة المالية للدخل القومى - المقدرة التكاليفية والمقدرة الاقتراضية ) :

يتحدد حجم النفقات العامة فى الدولة بناء على مدى قدرتها المالية فى الحصول على الإيرادات التى تكفل تغطية هذه النفقات . وإذا كانت الدولة تتمتع عادة فى تدبير موارد ماليها العامة بمقدرة أوسع مما يتمتع بها الأفراد فى عيشة ما يلزم تقبول ماليتهم الخاصة فانه يجب ألا يفهم من ذلك ان الدولة فى استطاعتها أن تغالى فى تقدير الانفاق العام اعتيادا على سلطاتها العامة من خلال ما تستطيع أن تمارسه من سلطات الجبر فى الحصول على الإيرادات . فهناك حدود تحد من قدرة الدولة من ناحية الطاقة المالية القومية . هذه الحدود تكمن فيما يعرف بالمقدرة المالية للدخل القومى « La capacité Financière du revenu National » والتى تتمثل فى مقدراته على تحمل العبء المالى الذى يستلزمه نشاط الدولة . وتقاس هذه المقدرة بمدى تحمل الدخل القومى لأن يستقطع منه حصة كإيرادات عامة ، الأمر الذى يضاعف فى النهاية حدا على الانفاق العام<sup>(١٩)</sup> .

ولما كانت الإيرادات العامة تعتمد فى جانب كبير منها فى الظروف العادية من الضرائب والقروض العامة ، فان المقدرة المالية للدخل القومى تتحلل فى النهاية الى ضرورة البحث هنا فى مقدرتين أساسيتين ، الأولى مقدراته على تحمل العبء الضريبى ، أو ما يطلق عليه « المقدرة التكاليفية » والثانية مقدراته على اقراض الدولة ممثلة فى مرافقها ومشروعاتها العامة ، أو ما يسمى « بالمقدرة الاقتراضية » . وفيما يلى ، فالتناخص كل من المقدرتين على التوالى بشئ من البيان لنقف على محدودتهما والعوامل المؤثرة فىهما ، وهو الأمر الذى نعيد منه فى الوقوف على حدود المقدرة المالية للدخل القومى والتى تعبر عن الطاقة المالية القومية .

## المقدرة التكليفية

فدما يتعان بالمقدرة التكليفية *La capacité contributive* فانها تتمثل في قدرة الدخل القومي على تمويل تيارات الإيرادات العامة عن طريق الضرائب . وهنا يثور التساؤل عن الحد الذي تستطيع الدولة أن تصل اليه بالاستقطاع الضريبي في هذا الصدد . ويفتضى الاجابة عن ذلك أن نبحث عنها على مستويين مختلفين من التحليل ، الأول على مستوى التحليل الجمعي « Macro-Analysis » حيث يحدد تكوين الدخل القومي ، المقدرة التكليفية القومية ، والثاني على مستوى التحليل الوحدى « Micro-Analysis » حيث المقدرة التكليفية الفردية تعتبر مشروطة بتوزيع الدخل القومي .

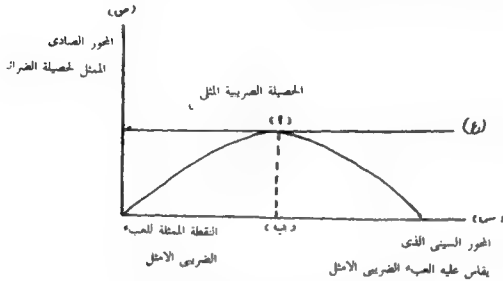
### أولا - المقدرة التكليفية على المستوى القومي :

ويقصد بالمقدرة القومية على المستوى الجمعي قدرة مجموع المواطنين على المساهمة الضريبية ، أى الوصول الى أقصى حصيله ضريبية يمكن اقتطاعها من الدخل القومي دون أن تستنفذ منه الضرائب المطبقة شيئا ، وبمعنى آخر الوصول الى العبء الضريبي الأمثل<sup>(٢٠)</sup> .

ويمكن تعريف هذا العبء بصفة عامة ، بأنه ذلك الحد الذى يبلغ في وجوده انتاج القطاعين العام والخاص من الاقتصاد القومي أعلى مستوياته . وعليه فاننا لا نكون قد وصلنا بالضرية الى عبئها الأمثل طالما أن زيادة العبء الضريبي الموجود - مع افتراض بقاء الأحوال الأخرى على حالها ، أى بفرض أن كل شيء مستقر نسبيا - يؤدي الى زيادة في الانتاج القومي ، وبالعكس نكون قد تعدينا هذا العبء الأمثل ، اذا نتج عن زيادة العبء الضريبي نقص في الناتج القومي .

وقد أجهد علماء المالية العامة قرائحهم في تعداد المعايير الخاصة بتحديد العبء بين أبلدنا . فمنهم من ذهب الى المناداة بأن العبء الضريبي الأمثل هو الذى يمكن في وجوده الحصول على أكبر قيمة ممكنة للأموال المنتجة ، بمعنى ان الدولة اذا ما استخدمت ما اقتطعته من الدخل باسم ضريبة استخداما يقل عما كان الأفراد يؤدونه لو بقى هذا الجزء المقطوع لديهم ، فانها تفقد من قيمتها وبالتالي تعتمد عن العبء الأمثل للضرية . ومنهم من حيد ان تحلف تغير الدخل مؤشرا للعبء الضريبي الأمثل ، وذلك على أساس ان العبء الضريبي الأمثل هو العبء الذى يبلغ الدخل القومي في وجوده أعلى مستوياته . الا ان هذين المعيارين يؤخذ عليهما أنهما لا يسلمان من التداخل والتشابك ، فضلا عن ادخالهما اعتبارات أخرى مع واقعة التحصيل الضريبي ، أهمها طريقة استخدام الدولة للحصيلة الضريبية وميكانيكية الجهاز الاقتصادي كله ، الأمر الذى يعدهما عن عنصر التحديد لواجب توافره حتى يمكن الأخذ به . ولعل أكثر هذه المعايير سهولة وتحديد - وان كان

لا يرتفع عن النقد بطبيعة الحال - هو الذى يتخذ الحصلة الضريبية كمتقايى للعب الضريبى الأمثل . ومنطق هذا المعيار يتلخص فى زيادة العبء الضريبى الموجود ، بزيادة أسعار الضرائب المنطقية أو بإدخال ضرائب جديدة حيث يترتب على هذه الزيادة زيادة الحصلة الكلية للضرائب بنسبة أكبر أو بنفس النسبة التى زادت بها الضرائب فإن هذا يدل على أن وعاء الضريبة مستمرا فى الزيادة ، أو على الأقل فى حالة ثبات . أما إذا ترحمت زيادة العبء الضريبى بزيادة فى الحصلة الضريبية بنسبة أقل ، أو بقصر فى الحصلة فهنا يعمى ان وعاء الضريبة آخذ فى التقصص ، ومن ثم فإننا نكون قد بعدنا عن العبء الضريبى الأمثل . وهكذا فالعبء الضريبى فى مفهوم هذا المعيار الآخر هو العبء الذى يحقق أكبر حصلة ضريبية ممكنة . ويمكن أن يزداد أماما هذا الأمر وضوحا ، يتبع تمثيله بيانا من خلال الشكل التوضيحي المرافق :



### بيان العبء الضريبى الأمثل وعلاقته بالمقدرة التكاليفية للدخل القومى ( البحث عن الحصلة الضريبية المثلى )

فى هذا الشكل نجد المنحنى ( ع ) يمثل تطور الحصلة الضريبية فى ظل زيادة مستمرة وبمعدل واحد للعب الضريبى فتأخذ فى الارتفاع الى النقطة ( أ ) التى عندها تبدأ فى النقص ( بالانحدار الى أسفل فى اتجاه اليمين<sup>(١١)</sup> ) . والنقطة ( ب ) تمثل العبء الضريبى الأمثل على المحور المعينى ، أما النقطة ( أ ) فإنها تمثل الحصلة الضريبية المثلى ، أى المقدرة التكاليفية للدخل القومى . إلا أن شكل المنحنى ( ع ) ومستوى ( أ ) وبالتالى مركز النقطة ( ب ) يتغير ارتفاعا وانخفاضاً تبعاً لما سبق أن أشرنا إليه من ضرورة أخذ مدى ارتباط النظام الضريبى المطبق بالميكمل الاقتصادى للاقتصاد القومى كما يبدو من خلال

النظام الاقتصادي والاجتماعي والسياسي المطبق في كل دولة من الدول . فقد يعطى بذا .  
ضربا معينا ، في ظل هيكل اقتصادي محدد بنظام اقتصادي واجتماعي معين حصيلته مثل  
عند نقطة ما محددة على مستوى موضوع على المنحنى ( ع ) ، ولكنه اذا ما اتى نفس  
النظام الضريبي في اقتصاد آخر ، فانه قد يعطى حصيلته مثل أخرى تختلف تمام الاختلاف  
عن الحصيله الأولى ، وما ذلك الا للعلاقة النعنية المتبادلة والمعروفة بين المتغيرين موضع  
الاهتمام ، الظامين الضريبي والاقتصادي .

وبغرضنا من الوقوف على مفهوم المقدرة التكاليفية القومية من خلال تعرفنا على فكرة  
المعبء الضريبي الأمل ، يبقى لنا حتى نكتمل لنا الاحاطة السوية بهذه المقدرة أن نأتى بها  
في إيجار على العوامل الأخرى المحددة لها .

١ - وأول ما يثور من هذه العوامل هي العوامل الاقتصادية . وتأثر المقدرة الحالية  
بهذه العوامل من أربع نواح رئيسية تتمثل في نوعية النشاط السائد في هيكل الاقتصاد  
القومي ومط توزيع الدخل القومي فيه ، وطبيعة الظاهرة النقدية السائدة فيه ، ودرجة  
انتاجية الانفاق العام نفسه . فإذا كان هيكل الاقتصاد القومي يظلب عليه النشاط الصناعي  
( وهو ما يمكن قياسه بالجزء من السكان المشتغلين بالصناعة أو بمساهمة الانتاج الصناعي  
في الدخل القومي ) ، كانت المقدرة التكاليفية للدخل القومي أكبر منها في الحالة التي  
يظلب فيها النشاط الزراعي على الهيكل الاقتصادي ، وذلك لأن سهولة الدخول تكون أكبر  
كما أن تداولها يكون أسرع في الاقتصاديات الصناعية من الاقتصاديات الزراعية ، بالنظر  
الى أنه يظلب على هيكل هذه الأخيرة ما يسمى « بالاستهلاك الذاتي »<sup>(٢٢)</sup>  
Auto-consumption, Auto-consumption والذي يكون كبيرا اذا كان الانتاج  
الزراعي يتم بقصد الاشباع المباشر لحاجات المنتجين وليس بقصد المبادلة ، الأمر ينجم عنه  
أن جزءا كبيرا من هذا الاستهلاك يخرج من الانتاج ، كان يمكن أن تصل اليه الضرائب ،  
وهو ما يقلل من المقدرة التكاليفية عن طريق انقاص المادة التي تصلح لأن تكون وعاء  
تقرض عليه هذه الضرائب . ومن ناحية مغط توزيع الدخل القومي ، ( أو كيفية توزيعه  
بين الطبقات والفئات الاجتماعية المختلفة ) ، فانه يلعب هو الآخر دورا بارزا في تحديد  
المقدرة التكاليفية . فمن المعلوم أن حصيلته ضريبة نسبية تصيب عددا كبيرا من الدخول  
المتوسطة قد تكون أكبر من حصيلته ضريبة تصاعدية تنال بشدة عددا من أصحاب  
الدخول الكبيرة ، وتعفى عددا أكبر من ذوى الدخول الصغيرة . فالتخفيف من حدة  
انعدام العدالة التوزيعية ، أى تحقيق درجة أكبر من تكافؤ الفرص في توزيع الدخل ، يزيد  
اذن من المقدرة التكاليفية . أما من ناحية طبيعة الظاهرة النقدية السائدة في هيكل الاقتصاد  
القومي ، فانها لها هي الأخرى انعكاساتها على المقدرة عمل البحث . فمن الملاحظ أن

التصحيح inflation يريد من جهة المقدار الاسمي للحصيلة الضريبية ، وينقصر من حبه أخرى من القيمة الحقيقية هذه الحصيلة ، وبالتالي فانه ينال من المقدرة التكاليفية لحقيقه للدخل القومي نظرا للانقراض الحقيقي الذى ينجم عنه اذ تنقص القوة الشرائية للفرد الأمر الذى يعنى نقصا فى كمية السلع والخدمات التى يمكن الحصول عليها بقدر معين من الانفاق النقدي . والعكس يقال بالنسبة لحالة الانكماش اذا لم يصطحب تخفيض سعر الضريبة ، اذ فى نفس الوقت الذى يؤدي الى انقاص المقدار الاسمي للحصيلة النقدية للضريبة ، يزداد من نسبة الجزء المقتطع من الدخل فى هيئة ضريبة . ( وهو ما يقود فى الواقع الى زيادة المقابل العيني المتمثل فى صورة سلع وخدمات للجزء النسبي الذى يقتطع من الدخل الفسمى كإيراد عام ينتج من الضرائب ) . وأخيرا فان المقدرة التكاليفية تتوقف بصا فى مجال العوامل الاقتصادية على درجة انتاجية الانفاق العام ذاته . فلذا كان الجزء المقتطع من الدخل القومي فى صورة إيرادات عامة يحول انفاقا عاما منتجا ، فان الناتج الاجتماعى يميل للزيادة مما يزيد من مقدرة هذا الدخل على تحمل ما تفرضه الدولة على المكلفين من أعباء مالية . أما اذا أنفقت مخصصات الانفاق العام فى أوجه غير منتجة ، فان كمية السلع والخدمات التى تكون مخصصة للنشاط المنتج تكون أقل ، وهو ما يؤثر على الناتج الاجتماعى تأثيرا فى غير صالح نموه ، وبالتالي على المقدرة التكاليفية القومية .

٢ - وإذا كانت العوامل الاقتصادية لها من التأثيرات على نمو ما وضع لنا من أهمية المؤثرات الداخلة فيها ، فإن العوامل الاجتماعية متمثلة فى هيكل السكان ومدى الوعي الضريبى لدى المكلفين بالضرائب ، لا ينبغي أن نغفل الإشارة الى أهميتها ونحن فى معرض تحديد المقدرة التكاليفية القومية . فمن ناحية هيكل السكان نجد ان هذه المقدرة تتوقف على نسبة السكان القادرين على العمل المنتج ، أى من هم فى سن الانتاج . فمن المعروف ان الصغار وكبار السن ( الأطفال والشيوخ ) يستهلكون ولا ينتجون ولهذا فانهم لا يضيفون شيئا الى الناتج القومى ، وما على القادرين الا التعويض ، لا تعويض ما يستهلكونه فقط ، ولكن ما تستهلكه الفئات غير المنتجة اقتصاديا ، وعليه فان الوعاء الضريبى يتأثر كماً بنسبة هؤلاء القادرين الى مجموع السكان ، وكيفاً بمستوى انتاجهم ، كما تتأثر هذه القدرة أيضا بمستوى استهلاك مختلف الفئات السكانية . فلذا ارتفع هذا المستوى ، أو عمدت الدولة الى رفعه ( لأسباب مختلفة ) فان أهمية الضرائب تقل وبالنسبة لذلك المقدرة التكاليفية القومية ، والعكس من هذه الآثار يمكن أن يحدث فى الحالة العكسية<sup>(٢٢)</sup> . ومن ناحية أخرى ، فان الوعي الضريبى ومدى تمكنه من نفوس المكلفين بدفع الضرائب ( جمهور الممولين ) يؤثر تأثيرا كبيرا فى هذه المقدرة . فالتهرب سواء أكان قانونيا ( التجنب الضريبى ) أم غير قانونى ( الرش الضريبى ) ينتهى بنتيجة واحدة وهى

انقاص الجزء المقتطع من الدخل القومي في صورة ضرائب . وعلى هذا عدويوع هذا التهرب بنوعيه المشار اليها في دولة من الدول يؤدي الى الاقلال من مقدراتها التكاليفية القومية ، الأمر الذي تضطر معه الدولة الى الالتجاء لوسائل أخرى لتعويض النقص في مواردها المالية لمواجهة متطلبات الانفاق العام .

٣ - والى جوار العوامل الاجتماعية المتقدمة وهي ذو طابع انساني يتصل بتركيب الآدميين الاجتماعي والنفسي ، تقوم العوامل السياسية بأدوار على جانب كبير من الأهمية في تحديد المقدرة التكاليفية القومية ، ويبدو تأثير هذه العوامل هنا أوضح ما يكون في كل حالة يضطر فيها المجتمع الى التخلي عن جزء من انتاجه ( اضطرابا أو اختيارا ) أو من قدراته الانتاجية لسبب سياسي . ومن أمثلة ذلك ، الحالات التي يمتنع على الدولة أن تقوم بسداد دين عام خارجي ( كقرض علم مع دولة أخرى أو إحدى الهيئات الدولية ، أو تعويضات عن ما تسببت فيه من أضرار بسبب الحرب ) ، أو اذا ما تعرضت الدولة لفقد جزء من وسائل الانتاج أو من قوتها العاملة بسبب الكوارث والحروب . ففي مثل هذه الحالات وغيرها تقل المقدرة التكاليفية القومية لفترة زمنية تطول أو تقصر تبعا لمقدار النقص في مصادر الإيرادات العامة ( دخلها ) أو لمقدار النسبة التي تفقدتها من رأس المال الاجتماعي .

وبالانتباه من استعراض العوامل المؤثرة في المقدرة التكاليفية القومية من النواحي الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ( في أبرز مظاهر كل ناحية ) يمكننا أن نقرر في هذا الشأن إجمالا ، ان هذه المقدرة يمكن النظر اليها في ظروف مجتمع معين في حيز زمني محدد كمحصلة لأثر العوامل المختلفة التي توجد في هذا المجتمع في هذا الحيز الزمني : فقد تتوفر هذه العوامل على نحو يجعلها تتضافر لزيادة المقدرة التكاليفية الراهنة ، كما قد تتجمع على نمط يحقق نتيجة عكسية مغايرة .

#### ثانيا - المقدرة التكاليفية على المستوى الوطني :

فإذا انتقلنا لبيان المقدرة التكاليفية على المستوى الوطني ، أي المقدرة التكاليفية للأفراد ، فانه يقصد بهذه المقدرة ، مقدرة الأشخاص الطبيعية والمنعوبة على المساهمة من خلال دخولهم في تحمل الأعباء المالية للدولة . والمقدرة الحالية تتقابل مع الدخل الفردي الصافي ، وهو ذلك الجزء من الدخل الذي يستقطع من الأفراد بعد خصم نفقات الحصول عليه ( وما يتطلب للمحافظة على تجهده بصفة دورية ) من الدخل الاجمالي وتترقب المقدرة التكاليفية القوية هنا على عاملين أساسيين : الأول ، طبيعة الدخل ، حيث تهبط المقدرة التكاليفية للأفراد كلما كانت دخولهم أكثر استقرارا . من جهة هذا



العامل ، تتمتع الدخول الناشئة عن تلك وسائل الانتاج باستقرار أكبر مما تعطي به الدخول المتولدة عن العمل لتعرضها لأخطار البطالة وتأثر الحالة الصحية للعاملين بالعديد من المؤثرات البيولوجية والنفسية ، وهو ما يفسر لنا أسباب اختلاف المعاملة الضريبية في التشريعات المالية من هذه الوجهة من النظر .

والثاني ، يتمثل في كيفية استخدام الدخل ، وهنا تتحدد المقدرة التكاليفية الفردية بضرورة مراعاة غط استخدام الأفراد لدخولهم ، وذلك بضمان ألا يكون الجزء المقتطع من الدخل الفردي تمويل الإيرادات العامة بواسطة الضرائب من الكبر بحيث لا يترك للأفراد ما يضمن لهم حدا معينا من الاستهلاك ، وكذلك جزيا يكون تحت تصرفهم للاتفاق على غير الحاجات الضرورية ( وهو اتفاق تزداد أهميته بتقدم مستوى الحضارة في المجتمع ، ويتخطى العديد من الاقتصاديات الواقعية لمرحلة التخلف الاقتصادي والاجتماعي<sup>(1)</sup> ) أي الحاجات التي أصبحت تشكل بلغة العصر حاجات حضارية ، وللدخار ، على الأخص بالنسبة للاقتصاديات التي يعظم فيها الوزن النسبي للمشروع الخاص بالمقارنة مع المشروع العام . فلا يكفى احترام الحد الأدنى للمعيشة الاجتماعية بآلا يصل الاقتطاع الضريبي الى المساس بهذا الحد ، وإنما يتعين احترام سيطرة الفرد على جزء من الدخل يزيد عن حاجاته المحددة اجتماعيا وحضاريا حتى يكون هناك حافز على الانتاج في المجتمعات التي ينبنى النشاط الاقتصادي فيها على البواعث أو الدوافع الفردية .

#### المقدرة الاقتراضية :

أما فيما يتصل « بالمقدرة الاقتراضية » « La capacité de prêt » فإنها تعني مقدرة الدخل القومي على اشباع حاجات الاقتراض العام ، أي قدرته على الاستجابة لمتطلبات الدولة الائتمانية :

هذه المقدرة تتوقف بصفة عامة على عاملين رئيسيين ، أولهما ، حجم الادخار المستخلص من الدخل القومي ، وثانيهما ، توزيع الجزء المدخر بين مجالات الاقتراض الخاص والاقتراض العام .

١ - ف فيما يتعلق بحجم الادخار القومي ، فاته من المعروف - طبقا لتحليل اللورد كينز والمدرسة الكينزية - ان الادخار يتوقف على تقسيم الدخل بينه وبين الاستهلاك ، وهو تقسيم يتحكم فيه الى حد كبير الميل الى الاستهلاك ، ومن ثم فان المقدرة الاقتراضية تتوقف بوجه عام على مستوى الاستهلاك ونوعه ، وهو يتحدد بموامل كثيرة ( اقتصادية واجتماعية وحضارية ، بل ونفسية أيضا ) ليست مستقلة عن مستوى الدخل ، اذ من الملاحظ أن نسبة الجزء المستهلك تزيد كلما انخفض مستوى الدخل ، حتى يكاد ينعدم

مستوى الادحار عند المستويات المنخفضة من الدخل<sup>(٢٥)</sup> . ولهذا فليس غريبا اذا وجدنا انه في الدول المتخلفة ذات الدخل المنخفضة تقل الى درجة كبيرة - ان لم نعدم - القدرة على الاقتراض ، ونجد العكس في الدول المتقدمة الفنية . وعلى هذا فيمكن القول بصفة عامة ان مستوى الدخل وميل السكان الى الاستهلاك يعد من مقدرة الدخل القومي في بلد ما على الاقتراض . كما يقوم توزيع الدخل بين السكان بدوره في هذا المجال ، اذ من البديهي انه كلما زادت نسبة الدخل المرتفعة ، كلما زادت قدرة الدخل القومي على الاقتراض .

٢ - أما عن توزيع الجزء المدخر بين نوعي الاقتراض ، الخاص والعام ، فانه اذا ما علمت وتحددت كمية الأموال المدخرة الموجودة تحت تصرف المجتمع ، فان مقدرة الدولة على تغطية قيمة ما يلزمها من قروض عامة تتوقف على امكانية قيام التنافس بين الائتمان الخاص والائتمان العام حيث يتحدد ذلك أساسا بالدوافع الى الاستثمار الخاص ( أو الفردى ) والذي يتحدد بوجود فرص استثمار مرحة . فوجود فرص من هذا القبيل يقوى الدافع الى الاستثمار الخاص ويحدث توزيعا لمدخرات الجماعة لصالح الائتمان الخاص . أما اذا كان الدافع الى الاستثمار الفردى ضعيفا ( حيث تقل أمامه فرص الربح أو تنعدم ، أو يلزم لتحقيقه آماد زمنية طويلة ) ، انجبت الأموال المدخرة الى الاقتراض العام وهو الأمر الذى يدعم المقدرة الاقتراضية للدولة . وعلى هذا فانه يمكن القول بأن مقدرة الدخل القومي للاقتراض العام تتوقف على قوة الدوافع للاستثمار ، وبالتالي نجد انه بالنسبة لقطار معين من الادخار تختلف القدرة على الاقتراض تبعاً لما يتطلبه الاقتصاد الخاص من حاجة الى مزيد من النشاط أو من عدمه . ( وان كان يلاحظ ان هذا التحليل الأخير يجد مجال انطباقه الأساسى فى اقتصاديات الرأسمالية المرسلة وإن وجد بها نوع أو آخر من أنواع التخطيط الاقتصادى . أما الاقتصاديات الاشتراكية المخططة تخططها أمراً ، فان كل تعميماته لا تنصرف اليه نظراً الى ان المخطط المالى هو المستول من تدير الموارد اللازمة من خلال الموارد والامكانيات المخصصة لانجاز الخطة الاقتصادية القومية ) .

وهكذا فانه يتضح لنا بجملاء من الحديث المتقدم عن العوامل المالية وما يتصل بها من اعتبارات اقتصادية تتصل ببيان الطاقة المالية القومية ، أنه على الرغم من مرونة موارد الدولة وقابليتها للزيادة من الناحية النظرية ، فان هذه الزيادة حدوداً تؤثر في هذه الطاقة وتختلف باختلاف نوع اليرداد ، وما اذا كان هو الضرائب والقروض العامة أو غيرها من أنواع اليردادات العامة .

وبصفة عامة فانه يمكن التقدم هنا بتوجيه علم عن حدود النفقات العامة من الوجهة المالية ، هذا التوجيه يتلخص فى أن قدرة الدولة على التوسع فى الانفاق تتوقف أساساً على

امكانياتها الانتاجية في المستقبل ، وهذه تتوقف بدورها على ما في الدولة من موارد طبيعية لم تستثمر وعلى الكفاية الانتاجية لشعبها . ومن ناحية أخرى ، فان الاقتصاديين يرون ان خير حجم للاتفاق العام بالنسبة للدخل القومي هو ما يتيح الفرصة للتشغيل الشامل في الدول المتقدمة ، وبضمن تشغيل الموارد واستغلالها بشكل أمثل وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الدول غير المتقدمة ( المتخلفة ) . وجملة القول فان حجم النفقات العامة يجب في كل حال أن يتحدد عند المستوى الذي يستوعبه الدخل القومي ولا يضر بقيمة النقود .

### المبحث الثالث

#### ظاهرة ازدياد النفقات العامة

( التزايد المستمر للاتفاق العام والاسباب المفسرة له )<sup>(٢٦)</sup>

من الظواهر التي أصبحت مألوقة بالنسبة لمالية الدولة ، ظاهرة اتجاه النفقات العامة الى الزيادة والتوسع عاما بعد عام مع تطور دور الدولة وازدياد درجة تدخلها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية . وقد خلص الاقتصاديون اعتقادا على استقراء الاحصائيات في مختلف الدول ، الى أن جعلوا هذه الظاهرة « قانونا عاما » من قوانين التطور الاقتصادي والاجتماعي .

ويعتبر العالم الالماني « فاجنر » Wagner - على ما هو ذائع في الكتب المالية - أول ما استرعى الانتباه الى « قانون زيادة النفقات العامة » بعد أن درس حجم النفقات العامة في بعض الدول الاوروبية في القرن الماضي . ويعلل فاجنر تلك الزيادة بسنة التطور ، فالدولة تنمو وتتطور وترداد التزاماتها مع اتساع دائرة تدخلها لخدمة الأفراد ومن ثم فان نفقاتها تزيد تبعا لذلك . ولقد أثبت الاقتصاديون اللاحقون صحة منطوق هذا القانون في القرن العشرين الى حد بعيد وعلى الأخص فيما بين الحربين العالميتين ، والفترة التي أعقبت الحرب العالمية الثانية . لذلك فلان بيان الظاهرة الراضنة ، يتطلب منا أن نقف عليها بإستقراء بعض البيانات الاحصائية المتعلقة بحجم الانفاق العام في بعض الدول المتقدمة بصفة عامة ، وفي مصر بصفة خاصة ، فاذا فرغنا من ذلك ، أنعمنا النظر في كيفية قياس عبء النفقات العامة على الدخل القومي ، هنا بالاضافة الى بيان الأسباب المفسرة للتزايد والتي تتوزع على ما سيؤد تفصيله بين أسباب تتصل بالتزايد الحقيقي للنفقات العامة ، وأخرى تتعلق بالتزايد الظاهري لها .

(٤) التطور الكمي لظاهرة ازدياد النفقات العامة من خلال البيانات الاحصائية وكيفية قياس عبء هذه النفقات على الدخل القومي :

ان نظرة على البيانات الاحصائية الخاصة بتطور الانفاق العام في بعض الدول الاجنبية وفي مصر بعد أن وضعت الحرب العالمية الثانية أوزارها نستطيع ان نستخلص منها بوضوح اتجاه النفقات العامة الى التزايد باطراد بفرض النظر عن درجة النمو الاقتصادي والفلسفة المنهجية السائدة فيها . وللتدليل على صحة ما تقدم فان الارقام الاحصائية التالية توضح الظاهرة موضع البحث بجملاء ، وذلك دون حاجة الى أن تطول بنا الوقفة للتعليق عليها .

( تطور النفقات العامة في بعض الدول الأجنبية<sup>(٢٧)</sup> )

الدولة	١٩٤٥	١٩٥٠	١٩٦٠	١٩٦٦
" الولايات المتحدة الامريكية "	٩٨٤١٦	٣٩٦٠٦	٧٦٥٣٩	١٧٢٤٠٣
( الحكومة الفيدرالية بالطين دولار )	٥١٩١	٢٣٦٦	٥٥٣٧	٨٤٠٥
" كندا " ( بالطين دولار )	٦٠٨٦	٣٩٤١	٩٤٨١	١١١٣٠
المملكة المتحدة بالطين جنيه استرليني	—	٢٤٦	٦٥٨	٩٩٧
" فرنسا " ( بالطار فرنك )	١٩٣١	١٦٣٧	٢٦٠١	٥٨٦٧
" سويسرا " ( الاتحاد — بالطين فرنك )	٢٩٨٥٩	٤١٢٦٦	٧٣١٠٠	١٠٥٣٠٠
" الاتحاد السوفيتي ( بالطين روبل )				

ملاحظات : \* القدرة بالفرنك الجديد ( عام ١٩٥٧ ) وهو يساوي مائة فرنك قديم .  
 \* \* بالروبل الجديد ( عام ١٩٥٩ ) وهو يعادل ١٠ روبل قديم .

( تطور النفقات العامة في مصر (٢٨) )

السنة	حالة النفقات بالمليون جنيه	السنة	حالة النفقات بالمليون جنيه
١٩٥٢/٥١	٢٢٣,٦	١٩٦٢/٦١	٧٧٩,٧
١٩٥٣/٥٢	٢٠٩,٨	١٩٦٣/٦٢	٧٩٠,٠
١٩٥٤/٥٣	٢٢٣,٠	١٩٦٤/٦٣	١٠٧٩,٤
١٩٥٥/٥٤	٢٦٩,٩	١٩٦٥/٦٤	١١٨٤,٤
١٩٥٦/٥٥	٣٤٠,٣	١٩٦٦/٥٥	١٢٠٦,٠
١٩٥٧/٥٦	٣٥٨,١	١٩٦٧/٦٦	١١٩٧,٧
١٩٦٨/٥٧	٣٣٥,٣	١٩٦٨/٦٧	١٠٩٩,١
١٩٥٩/٥٨	٤٢٠,٢	١٩٦٩/٦٨	١٤١٦,٥
١٩٦٠/٥٩	٥١١,١	١٩٧٠/٦٩	١٧٨٨,٥
١٩٦١/٦٠	٧٠٠,١	١٩٧١/٧٠	١٩٠٣,٠

ولا شك ان البيانات الرقمية السابقة تقدم لنا صورة واضحة عن التزايد الكمي للنفقات العامة كقاعدة عامة ، وان تخطتها بعض الاستثناءات التي لا تنال من صحة الاتجاه العام في هذا الصدد . غير انه ينبغي أن نسجل هنا أن حجم الدخل القومي قد زاد هو الآخر في مختلف الدول ، الا أن نسبة الزيادة في الإنفاق العام جاوزت بكثير نسبة الزيادة في الدخل القومي . وبعبارة أخرى فإن نسبة النفقات العامة الى الدخل القومي قد اتجهت الى الزيادة هي الأخرى بالإضافة الى الزيادة المطلقة في حجم النفقات العامة ذاتها<sup>(٢٩)</sup> .

وقبل بحث اسباب التزايد الحقيقي أو الظاهري للنفقات العامة ، فانا نود أن نشير الى أنه لا يترتب حتى على زيادة النفقات العامة أن يتحمل عبء التكاليف العامة كالضرائب على الأفراد بنفس نسبة زيادة النفقات ، وذلك حتى مع ازدياد أنواع الضرائب المختلفة ورفع اسعارها لمواجهة الزيادة في النفقات العامة بنسبة أكبر من زيادة الدخل القومي . ويرجع هذا الى أن احساس الفرد بعبء التكاليف العامة يخف بسبب ارتفاع الدخل وتناقص منفعة الحدية من جهة ، وإلى اتجاه الدول الديمقراطية الى زيادة أعباء الضرائب بوسائل مختلفة على الطبقات مرتفعة الدخل والتي تنقص المنفعة الحدية لدخولها كثيرا عن المنفعة

الحدية للطبقات الاخرى الأقل دخلا من جهة أخرى ، ويؤدي هذا الى عدم زيادة عبء التكاليف العامة حتى مع زيادة نسبة النفقات العامة الى الدخل القومي .

هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فان الدول تختلف فيما بينها بالنسبة لكيفية قياس عبء النفقات العامة على الدخل القومي . فعلى سبيل المثال نجد أنه في المملكة المتحدة تعتمد الاحصائيات الانجليزية على استخراج نسبة النفقات العامة الى الدخل القومي ، على الدخل القومي الصافي أى بعد خصم استهلاكات رأس المال الثابت مقوماً بشئ عوامل الانتاج ، بينما نلاحظ أن المكتب الفنى لدراسة الميزانية الفرنسية يعتمد في ذلك على الدخل الاجمالى أى قبل خصم استهلاكات رأس المال الثابت ، على أساس شئ السوق . ويبرر المسلك الأول ان اضافة الزيادة في الضرائب غير المباشرة والاعانات الى ثمن عوامل الانتاج ( عند الاعتماد على الدخل الصافي بشئ عوامل الانتاج ) ، تؤدي الى زيادة غير حقيقية ونحكيمة في الدخل القومي حيث تعود في الواقع الى اعتبارات منطلقة بالنظام المالى للدولة ولا ترجع في حقيقتها الى الانتاج القومي ، خاصة وان مقدار الزيادة في الضرائب والاعانات تختلف من بلد الى آخر وتتوقف على موقف السلطات العامة المالية في الدولة ، وبالتالي تستطيع هذه السلطات ان ترفع الدخل القومي بمجرد رفع الضرائب غير المباشرة . أما المسلك الثانى الخاص بالاعتماد على الدخل الاجمالى على أساس ثمن السوق في استخراج نسبة النفقات العامة الى الدخل القومي فإنه يزكيه أن هذا المضمون للدخل القومي هو الذى يمكن من تقويم القوة الشرائية للنفقات العامة ، كما يمكن من قياس مدى الأثر الذى تحدثه النفقة العامة على قيمة النقود ، وذلك لأن النفقات العامة تقع على القيمة النقدية الاجمالية للسلع والخدمات المنتجة كما حددتها قوى السوق .

(ب) - **التزايد الحقيقى للنفقات العامة ( مفهومه وأسبابه الرئيسية ، بيان الأسباب الاقتصادية ، والاجتماعية والسياسية ، والادارية ، والمالية ، والحرية ) :**

تعنى الزيادة الحقيقية للنفقات العامة زيادة المنفعة الحقيقية المترتبة على هذه النفقات و بادة عبء التكاليف العامة بنسبة ما ، كما تشير غالبا الى ازدياد تدخل الدولة في الحياة اقتصادية والاجتماعية للمواطنين وذلك بزيادة متوسط نصيب الفرد من الخدمات العامة . ويشير تطور حجم النفقات العامة في معظم الدول الى أن الزيادة المطردة في هذا الحجم ترجع الى أسباب متعددة تختلف أهمية الوزن النسبى لكل منها بحسب الظروف والاموضاع التى يكون عليه مستوى التطور في كل دولة من الدول . هذه الاسباب تتحلل بصفة عامة في الكتل التالية الى أسباب اقتصادية واجتماعية وسياسية ، وادارية ومالية ،

بل وحرية أيضا . وفيما يلي فائنا نعرض لكل سبب من الاسباب امشتر إليها بكلمة توضيحية موجزة على التوالى :

١ ففيما يتعلق « بالأسباب الاقتصادية » ، فانه من أهم الأسباب التى تفسر طاهرة التزايد المستمر فى النفقات العامة ، زيادة الدخل القومى والتوسع فى المشروعات العامة وعلاج التقلبات التى تطرأ على النشاط الاقتصادى ( وعلى الأخص فى حالة الكساد ) ، والمنافسة الاقتصادية بين الاقتصاديات القومية<sup>(٣٠)</sup> . فزيادة الدخل القومى تمكن الدولة فى العصر الحديث من الزيادة فى مقدار ما يمكن أن تقتطعه منه فى صورة تكاليف أو أعباء عامة ، حتى ولو لم تزد أنواع الضرائب المقررة أو يرتفع سعرها ، وبالتالي فإن هذه الموارد المتاحة تشجع الدولة على زيادة انفاقها على مختلف الأوجه . كذلك يؤدى التوسع فى اقامة المشروعات العامة الاقتصادية الى زيادة النفقات العامة . وتهدف الدولة من قيامها بهذه المشروعات اما الحصول على موارد لخزانة الدولة ، واما التحجيل بالتنمية الاقتصادية ومحاربة الاحتكار ، وبصفة عامة توجيه النشاط الاقتصادى وجهة معينة بحسب المذهبية السائدة فى الدولة . ومن ناحية أخرى فإن الكساد بكل آثاره الضررة يحتم على الدولة القيام بالمزيد من الانفاق لزيادة مستوى الطلب الكلى الفعل الى الحد الذى يسمح بتحقيق العمالة الكاملة فى حدود الطاقة الانتاجية للاقتصاد القومى . وهذه السياسة وان كانت تصلح فى البلاد المتقدمة ، الا أنها ليست دائما فى صالح الدول الآخذة بأسباب التنمية الاقتصادية .

وأخيرا ، فإن التنافس الاقتصادى الدولى ، إما كانت الأسباب المؤدية اليه ، يؤدى الى زيادة النفقات العامة اما فى صورة اعانات اقتصادية للمشروعات الوطنية لتشجيعها على التصدير ومنافسة المشروعات الاجنبية فى الأسواق الدولية ، وإياها فى صورة اعطفت للانتاح تمكين المشروعات الوطنية من الصمود فى وجه المنافسة الاجنبية فى الأسواق .

٢ أما عن « الأسباب الاجتماعية » فقد أدى ميل السكان فى العصر الحديث الى التركيز فى المدن والمراكز الصناعية ( نتيجة للهجرة من الريف بنمو حركة التصنيع وبالتالي اتساع امدد ) الى زيادة النفقات العامة المخصصة للخدمات التعليمية والصحية والثقافية الخاصة بالنقل والمواصلات والمياه والغاز والكهرباء الخ... ويرجع هذا الى أن حاجات سكان المدن أكبر وأعقد من حاجات سكان الريف كما هو معلوم . كذلك أدى انتشار التعليم الى تعزيز فكرة الوعى الاجتماعى فأصبح الافراد يطالبون من الدولة القيام بوظائف لم تعرفها فى الصور السابقة ، كتأمين الأفراد ضد البطالة والفقر والمرض والصبر

والشيحوخة وغير هذا من أسباب عدم المقدرة على الكسب . وقد استتبع قيام الدولة بهه الاعانات والخدمات الاجتماعية زيادة النفقات العامة وبصفة خاصة النفقات التحوييه

٣ - وبالنسبة « للأسباب السياسية » فانها تبدو من خلال بعض العوامل التي تؤثر في ازدياد النفقات العامة . وأهم تلك العوامل انتشار المبادئ والنظم الديمقراطية ونمو مسؤولية الدولة وعلاقتها الخارجية ، ودرجة نقاء الأخلاق السياسية . وبيان ذلك ، أنه خرب على انتشار المبادئ الديمقراطية اهتمام الدولة بحالة الطبقات محدودة الدخل والقيام بالكثير من الخدمات اللازمة لها ، هنا فضلا عن أن النظام الحزبي ( حيث تتعدد الأحزاب السياسية ) ، يدفع الحزب الحاكم الى الاكثار من المشروعات الاجتماعية ارضاء للناسخين ، والى الافراط في تعيين الموظفين مكافأة لأنصاره ، ويترتب على هذا كله بطبيعة الحال تزايد في النفقات العامة . كذلك يؤدي تقرير مبدأ مسؤولية الدولة ( أمام القضاء الى زيادة الانفاق الحكومي لمواجهة ما يحكم به على الدولة ) من تعويضات . ومن ناحية أخرى ، فان اتساع نطاق التمثيل الدبلوماسي لكثرة عدد الدول المستقلة وزيادة أهميته في العصر الحديث بالإضافة الى ظهور منظمات دولية متخصصة ، ومنظمات اقليمية متعددة ، أدى الى زيادة الانفاق العام على هذه المجالات . وفوق كل ما تقدم ، فانه مما لا شك فيه أن عدم توافر بعض الصفات الشخصية لدى العاملين ، وبخاصة ذات القيمة الاخلاقية ( كالتزاهة والحرص على أموال الدولة ) له أثره المدمر في زيادة نفقات الدولة ، الأمر الذي نجدنا معه بغير حاجة لتعداد الأمثلة البالة عليه . ( وهي تمثل انحرافات عن السلوك القويم بطبيعة الحال ) .

٤ - أما عن « الأسباب الادارية » . فانه من الأمور المسلم بصحتها ما يؤدي اليه سوء التنظيم الاداري وعدم مجاراة تطور المجتمع الاقتصادي والاجتماعي ولتطور وظائف الدولة ، وكذلك الاسراف في عدد الموظفين وزيادتهم عن حاجة العمل والاسراف في ملحقات الوظائف العامة من الزيادة في الانفاق الحكومي<sup>(٣١)</sup> . وهذه الزيادة في النفقات العامة حقيقة لأنها تؤدي الى زيادة عبء التكاليف العامة على المواطنين ، وان كانت تعتبر زيادة غير منتجة انتاجا مباشرا لأنه لا يترتب عليها زيادة في القيمة الحقيقية للنفع العام ، فهي في حقيقتها أقرب ما تكون الى النفقات التحويلية أو النقلة منها الى النفقات الفعلية ( أو الحقيقية ) .

٥ - وبالنظر الى « الأسباب المالية » فان من أهمها معلونة على زيادة النفقات العامة سهولة الاقتراض في العصر الحاضر ، مما أدى الى كثرة التجاء الدولة الى عقد القروض العامة للحصول على موارد للخرانة العامة تسمح بزيادة الانفاق الحكومي وخاصة على الشؤون الحربية ، هنا فضلا عما تستتبعه خدمة الدين من دفع لأقساطه وفوائده ، من زيادة في النفقات العامة . كذلك يؤدي وجود فائض في الإيرادات أو مال احتياطي غير



مخصص لغرض معين الى اعراء الحكومة بالعاقبة في نهجه غير صريح به وبذلك يرداد النفقات العامة . وتبدو خطورة هذه السياسة في الأوقات التي حدها سياسة السلمية على الحكومة العمل على خفض نفقاتها لما هو معلوم من صعوبة خفض كثير من بود الانفاق والعودة بها الى ما كانت عليه قبل الريادة

٦ - وأخيرا فان « الأسباب الحربية » لا تقل أهمية عن الأسباب المتقدمة ، ان لم تكن أهمها جميعا في وقتنا الحالى بالنظر الى اتساع نطاق الحروب والاستعداد لها وما ينجم عن ذلك تزايد الانفاق العسكرية في الدولة ، ليس في أوقات الحروب فحسب ، بل وأيضا فترات السلام . ولقد أكدت هذه الحقيقة الحربان العالميتان الأولى والثانية والحروب السابقة عليهما ، وكذلك الظروف الراهنة الناجمة عن التوتر العالمى في كافة دول العالم . وتتفاوت الزيادة في النفقات العامة اللازمة للحرب أو تسوية آثارها بين مختلف الدول حسب ظروف كل دولة ومركزها السياسى والاقتصادى وسط جوانب الصراع الدولى . وتتأكد لنا ظاهرة التزايد المستمر في النفقات الحربية الى حجم الانفاق العام من خلال النظر الى تطور هذه النفقات في الميزانيات العامة لبعض الدول الكبرى ، ومن الوقوف على نسب النفقات العامة الى حجم الدخل القومى في نفس الدول<sup>(٢٢)</sup> .

#### نسبة النفقات الحربية الى مجموع النفقات العامة في ميزانية بعض الدول الكبرى

الدولة	١٩٣٩ %	١٩٤٤ %	١٩٥٠ %	١٩٥٥ %	١٩٥٧ %
الولايات المتحدة	١٢,٠	٨٥,١	٣٢,٨	٦٤,٠	٦١,٣
الاتحاد السوفيتى	٢٥,٦	٥٢,٣	٢٠,٠	١٩,٤	١٥,٨
انجلترا	٢٣,٠	٨٥,١	١٨,٨	٢٨,٩	٢٦,٠
فرنسا	٣٠,٠	—	٢٥,٦	٢٦,١	—

**نسبة النفقات الحربية الى الدخل القومي  
في نفس الدول الكبرى المشار اليها**

الدولة	١٩٣٩	١٩٤٤	١٩٥٠	١٩٥٥	١٩٥٦
	%	%	%	%	%
الولايات المتحدة	١,٤	٤٥,٥	٧,٠	١٣,٥	—
الاتحاد السوفيتي	—	٤٦,٠	١٨,٠	—	—
المجتراتا	٥,٩	٦٠,٢	٦,٤	٩,٤	٨,٥
فرنسا	٨,٠	—	٧,٦	٧,٤	٨,٥

ومن مجموع الارقام السابقة ، نستطيع أن نبين الى أى حد تتزايد النفقات الحربية بطفة عامة ، وان نسبة هذه الزيادة تكون كبيرة في أوقات الحرب ، ثم لا تلبث أن تنخفض النسبة بعد أن تضع الحرب أوزارها ، الا أنها تظل أكثر ارتفاعا من نسبة النفقة قبل الحرب ثم تستمر بعد ذلك في التزايد .

واذا كان تزايد النفقات العامة بسبب توالى الحرب يعتبر أمرا تواترت الكتابات المالية على الإشارة اليه ، فان نشوء فكرة « السلم المسلح » « La paix Militarisée » بعد عاملاً لا يقل في خطورة آثاره عن حالة الحرب نظرا لاستمراره لفترات زمنية طويلة لا يعلم مداها - وهو ما يحدث من آثار تراكمية في المدى الزمني الطويل - ولعدم امكان حصر نطاقه في عصرنا الحال<sup>(٣٣)</sup> . ويرجع منشأ هذه الظاهرة ، الى تكرار الحروب بين الدول وفشل المحاولات المستمرة لحل الخلافات الدولية ( وعلى الأخص تلك المتعلقة بالمصالح الاقتصادية والاستراتيجية ) بالطرق السلمية فيما بينها ، ولهذا فقد تسابقت كثير من الدول في مضمار التسليح في غير حالات الحرب ( السلم ) اعتقادا منها في أن التسليح المستمر يقضى على الحرب وويلاتها ، فلا تقدم دولة على شن حرب جديدة الا بعد امعان النظر في قوتها الخاصة وقوة أعدائها . وهكذا فقد ترتب على نشوء حالة « السلم المسلح » وظهور الأسلحة الجديدة المتطورة التي تتطلب اتفاقا مستمرا ، واحتفاظ الدول بمجوش جرارة في ظل هذه الحالة ، ان ازدادت النفقات العامة في معظم الدول زيادة فاحشة ، ووصلت في الميزانيات العامة لما مبالغ كبيرة من أجل تمويل نفقات هذا « السلم المسلح » . ( أو ما يطيب للبعض تسميته بالصكورة الدائمة ) .

(ج) الزيادة الظاهري للنفقات العامة : مفهومه وأسبابه المتصلة بتدهور قيمة النقود ، واختلاف الفن المالى واتساع مساحة إقليم الدولة وزيادة عدد السكان فيها ) :

لا يعنى تزايد النفقات العامة زيادة المنفعة الحقيقية المترتبة عليها و كل الاحوال . فقد تعزى هذه الزيادة كلها ، أو فى جزء منها ، الى أسباب ظاهرية تؤدي الى ازدياد الانفاق العام دون زيادة فى المنفعة الحقيقية للخدمات العامة أو زيادة فى عبء التكاليف العامة ، وتعتبر زيادة النفقات العامة فى هذه الحالة زيادة ظاهرية لا حقيقية . وبمعنى آخر أكثر بساطة فانه يمكن القول والحال على ما تقدم ، ان الزيادة الظاهرية هى تلك التى لا تقابلها زيادة فى نصيب الفرد من الخدمات التى تؤديها الدولة من خلال هيئتها ومشروعاتها العامة .

وترجع الأسباب المؤدية الى زيادة النفقات العامة بهذا المعنى الى المعتاد الى تدهور قيمة النقود والتغيرات التى تحدث فى المستوى العام للأثمان نتيجة لذلك ، واختلاف الفن المالى المتعلق باعداد الميزانية والحسابات العامة ( أى تبدل أصول المحاسبة العامة ) . وأخيرا وليس آخرا اتساع مساحة إقليم الدولة وزيادة عدد سكانها فى بعض الأحيان .

١ - بالنسبة « لتدهور قيمة النقود » وأثرها على المستوى العام للأثمان ، فانه يقصد بتدهور هذه القيمة بصفة عامة انخفاض سيطرة وحدة النقد على السلع والخدمات ( أى هبوط قوتها الشرائية ) وهو ما يرجع الى ارتفاع المستوى العام للأثمان . ومن الملاحظ بصفة عامة أن قيمة النقود آخذة فى الانخفاض بصفة مستمرة فى معظم الدول . ويعنى تدهور قيمة النقود ان الزيادة فى النفقات العامة تكون ظاهرية و جزء منها ، وان هذا الجزء يتوقف على مدى الانخفاض . ومفاد ما تقدم ، أن الزيادة فى النفقات العامة قد تعود الى ارتفاع الأثمان لا الى زيادة كمية السلع والخدمات التى اشترتها أو أنتجتها النفقات العامة ، أى لا تعود الى زيادة الدخل الحقيقية التى قامت بتوزيعها هذه النفقات . وعلى ذلك يكون من الضرورى ، ونحن نقارن بين حجم النفقات العامة فى فترات مختلفة بغرض قياس الزيادة فيها عبر هذه الفترات ، أن ندخل فى اعتبارنا التغيرات التى تحدث فى المستوى العام للأثمان من فترة الى أخرى<sup>(٣٤)</sup> .

٢ - أما عن « اختلاف الفن المالى » المتعلق باعداد الميزانية والحسابات العامة وهو ما يدخل فى اطار تبدل أصول المحاسبة العامة ، فانه يحدث أن تعود الزيادة فى النفقات العامة الى المغايرة فى الفن المالى الى اختلاف أساليب قيد الحسابات المالية . فمن المبادئ الفنية المعروفة فى اعداد الميزانية العامة للدولة ، الأخذ بفكرة الميزانية الصافية أو الاجمالية . وتقوم فكرة الميزانية الصافية على ظاهرة تخصيص الإيرادات العامة ، ومؤدى ذلك أن

يسمح لبعض الهيئات والمؤسسات العامة مثلاً أن تجري مقاصة بين إيراداتها ونفقاتها ، بحيث تكون لها سلطة استئزال نفقاتها من الإيرادات التي تقوم بتحصيلها ، وبالتالي فإنه لا يظهر في الميزانية العامة للدولة إلا فائض الإيرادات على النفقات . وفكرة الميزانية الصافية هذه كانت تتبع بكتوة في الماضي . أما فكرة الميزانية الاجمالية فإنها لا تقوم على مبدأ تخصيص الإيرادات وبالتالي فكافة النفقات العامة التي تصرفها المرافق والهيئات العامة تظهر جميعاً في ميزانية الدولة التي تضم كافة النفقات والإيرادات العامة . لذلك فمن المتصور أن يؤدي الأخذ بمبدأ الميزانية الاجمالية في سنة معينة ، حيث تظهر كافة النفقات العامة للدولة الى وجود قدر من الزيادة في حجم الانفاق العام في هذه السنة اذا ما قيس بالنسبة السابقة عليها ، حيث كان يتبع مبدأ الميزانية الصافية .

ومن صور تغير الفن المالى أيضاً ، ان يزداد حجم الانفاق العام زيادة ظاهرية نتيجة لتغير الأساليب الحكومية ، اذا ما حدث تعديل في بدء السنة المالية الجديدة . كذلك فان تعدد الميزانيات العامة وما ينشأ عن ذلك من تلاخل فيما بينها ، ( حيث يحدث غالباً ما يعرف بظاهرة التكرار في حساب الانفاق العام بالميزانية ) ، يؤدي هو الآخر الى زيادة الانفاق العام زيادة ظاهرية .

وفي كل الصور المتقدمة وغيرها ، تؤدي مقارنة حجم الانفاق العام في سنة معينة بالسنوات السابقة ، الى امكانية حدوث زيادة ظاهرية للنفقة ترجع الى مجرد تغير أصول المحاسبة ، باختلاف فن اعداد ميزانية الدولة وحساباتها العامة .

٣ - وفي النهاية فان الزيادة الظاهرية في النفقات العامة قد تكون راجعة الى اتساع مساحة الاقليم الدولة ( لأسباب متعددة ) أو الى زيادة عدد السكان فيها . هنا يثور التساؤل عما اذا كانت النفقات العامة التي تقتضيها زيادة المساحة أو عدد السكان تعود بالمنافع الحقيقية على الاقليم الأصلي للدولة ، أو على السكان الأصليين . من الواضح في هذه الحالة أن متوسط نصيب الفرد من النفقات العامة اذا تأثر بالزيادة ، فان الزيادة تكون حقيقية ، أما اذا كان الانفاق العام يتزايد لمجرد مواجهة التوسع في مساحة الدولة ، أو زيادة عدد سكانها دون أن يمس الاقليم الأصلي أو السكان الاصليين فان الزيادة في الانفاق تكون مجرد زيادة ظاهرية ، واتجاه النفقات العامة الى التزايد في هذه الحالات لا يكون راجعاً الى التوسع في الخدمات العامة التي كانت تحققها الدولة من قبل ، أو في تحسين مستوياتها من حيث الكيف ، وإنما بسبب اتساع نطاق الحاجة الى نفس انواع الخدمات في المساحات الجديدة التي أضيفت لاقليم الدولة ، أو لمواجهة حاجات السكان المتزايدون من تلك الخدمات والمنافع العامة ، مما يؤدي الى زيادة الانفاق العام .

هذا وتحمل الاشارة هنا أن بعض أساتذة المالية العامة<sup>(١)</sup> يرى أن زيادة السكان يترتب عليها ازدياد حقيقي في النفقات العامة بصفة عامة سبب الأول أن نسبة الزيادة في السكان تكوّن أعلى في الطبقات الفقيرة منها في الطبقات الغنية ، حيث تتطلب الطبقات الأولى من الدولة كثيرا من النفقات ، بينما يتمتع افرادها بالاعفاءات من الضرائب أو يدفعون ضرائب منخفضة السعر لضالة دخولهم . والثاني أن ازدياد السكان يستلزم عددا أكبر من الخدمات ووسائل فنية أفضل وأكثر انتاجا ، مما يستدعي نفقات أكثر . هذه الوجهة من النظر مع التسليم بوجاهتها فانه ليس هناك ما يضمن لنا أن يتحقق بالكامل كل ما احتوته من أفكار في التطبيق ، لأن ذلك يرتبط في المقام الأول بمدى قدرة الدولة المالية على الوفاء بمطالبات الطبقات الفقيرة والمكونة للكثرة العديدة من السكان ، وتلك مسألة تعتمد في التحليل الاخير على نوعية العوامل المذهبية والواقعية التي تصدر عنها الدولة في سياساتها الاقتصادية والاجتماعية ، وبالتالي فانه لا يمكن التعميم في هذا المجال ، ولهذا فانه يلزم دراسة الاوضاع الواقعية المحددة زمانيا ومكانيا في كل دولة على حدة بمناسبة كل زيادة سكانية نظرا فيها للفصل في زيادة النفقات العامة فيها من عدمه .

### المواضع ( مراجع وتطبيقات )

( ١ ) - راجع في ذلك بصفة خاصة الأستاذ الدكتور عبد الكريم بركات والأستاذ الدكتور حامد ودراز : « مبادئ الاقتصاد العام » ، ص ٢٩٧ - ٣٠٧ ، والدكتور جامع : المرجع السابق ، ص ٦٥ - ٦٨ ، والدكتور زين العابدين ناصر : المرجع السابق ، ص ٧٩ - ٨٧ ، والدكتور عاطف السيد : المحاضرات سابق الاشارة اليها ، ص ٧٧ - ٩٦ ، والدكتور رفعت المحجوب : النفقات العامة ، المرجع السابق ، ص ٥٤ - ٦٢ ، والدكتور العرفي : « النفقات العامة » ، ص ١٥٧ - ١٧٥ ، وأنظر باللغتين الفرنسية والانجليزية على التوالي

Antonio de Viti DE MARCO q « First principles of Public Finance » , and A. C. PIGOU : « A study in Public Finance » ( PP. 30-34 ) .

( ٢ ) - وذكر هنا ، بأن التحليل التضليلي قد وجد أساسه في الدولة المستهلكة وفي الانفاق الاستهلاكي « بتأثير المذهبيات الحرة » وبالتالي فقد رتب على ذلك أن الدولة والفرد يتصرفان لدى القيام بالانفاق وفقا لمبدأ واحد هو الحصول على أكبر منفعة بأقل نفقة « ويخصمان بالتالي معا للحساب التعمي .

( ٣ ) - أنظر في ذلك على سبيل المثال :

Jean MEYNAUD : Les groupes de pression Collection « Que sais-je » P.U.F Paris 1962. ( 127 pages )

( ٤ ) - ومعنى ذلك أن تطبيق هذه الوجهة من النظر يستلزم معرفة نوع الانفاق العام ، فضلا عن توجه التصرف في الدخل - منتهى لدى الأفراد

٥٠ - حيث يشمل على الزيادة الأولية في الاتفاق العام وعلى الاستهلاك المولد ، والاستثمار المولد ، ذلك على النحو الذي ستقف عليه عند بحث أثر المضاعف والمضجل بمناسبة الحديث عن الآثار غير مباشرة للاتفاق العام .

(٦) - أنظر في ذلك بصفة خاصة الدكتور عاطف السيد ، المرجع سابق الإشارة إليه ، ص ٧٧ وما بعدها ، وكذلك مؤلف « Gabriel ARDANT » عن « Technique de l'Etat » ، « De la productivité du Secteur public » ، Ed. P.U.F. , Paris, 1953.

(٧) - وذلك على نحو ما يجرى في الاقتصاديات الرأسمالية ، حيث تتميز هذه الاقتصاديات بأهمية الطلب بالنسبة لعرض السلع والخدمات ، وهو ما يدخل في نطاق ما يعرف بسيادة المستهلك .

(٨) - ويراعى انه حتى تحقق هذه المعدلات الفائقة المرجوة منها ، أن تكون مبنية على أسس موضوعية علمية ، وأن تكون ثابته لفترة معقولة طالما لم تتغير الظروف المحيطة بوضعها . - راجع في ذلك ، الدكتور عاطف السيد ، المرجع آنف الذكر ، ص ٩٢ - ص ٩٦ .

(٩) - وذلك في الدول ذات الانظمة الدستورية التي تمارس فيها الديمقراطية النيابية بالفعل وليس بالانقصار على مجرد النصوص الدستورية النظرية المجردة .

(١٠) - راجع في ذلك الدكتور أحمد جامع : « علم المالية العامة » ، ص ٦٨ - ص ٧٢ ، الدكتور عاطف السيد : « محاضرات في التخطيط المالي » وعلى الأخص ، ص ٩٦ - ص ٩٨ ، الدكتور رفعت المحجوب : « التفقات العامة » ، ص ٤٥ - ص ٤٩ ، الدكتور محمد دويدار : « مبادئ المالية العامة » ، ص ١٦٣ - ص ١٧٢ ، والدكتور يونس البطريق : « مقدمة في النظم الضريبية » ص ٤١ - ص ٧٤ ، وباللغتين الفرنسية والانجليزية أنظر :

A. Barrère : « Economic et Institutions Financières C, Tome I ( pp. 235-249 ) ; pp. 270-282 ; Duverger ; « Finances publiques » ( pp. 69-80 ) ; L. Troabas et J. M. Cotseret : ( op. cit. pp. 184-186 ), Alison Martin et Lewis : « Patterns of public Revenue and expenditure ( pp. 203-245 ).

(١١) - والتي تبلورت فكرتها في الدول الرأسمالية الصناعية المتقدمة اقتصاديا في الفترة التي أعقبت أزمة النظم الرأسمالي في الثلاثينات من هذا القرن - وعلى الأخص إنباء من أزمته الكبرى عام ١٩٢٩ - حيث أوجبت هذه المنهية ضرورة تدخل الدولة في مجالات النشاط الاقتصادي والاجتماعي .

(١٢) - لمزيد من التفاصيل عن تطور التفقات العامة في المملكة المتحدة ( انظر ) :

A.T. Peacock and J. Wiseman : « The Growth of public Expenditure in the United Kingdom...National Bureau of Economic Research, 1961 .

(١٣) - أنظر في ذلك ، بيرسليخ ، « أسس تنظيم المالية العامة والتسليف » ولزبد من التفاصيل عن تطور مفقات الدولة للاتحاد السوفيتي ، راجع الفصل الخامس من مؤلف « النظام المالي السوفيتي » سابق الإشارة اليه .

(١٤) - نضمد في بيان النسب ، على مؤلف الدكتور المحجوب « المفقات العامة » ، سابق الإشارة اليه ، ص ٧٨ - ٧٩ .

(١٥) - والتي جاءت متفقة الى حد كبير مع آراء الاقتصاديين السويديين ، وبصفة خاصة الأستاذ ليندال Lindal في كتابه الصادر عام ١٩٢٩ عن إستمثال النشاط العلم في سياسة اقتصادية مضادة لآثار البورة الاقتصادية ، والأستاذ جونل ميردال G. Myrdal عن الآثار الاقتصادية للمالية العامة .

(١٦) - وفي كل حال ، هاته لا يعني أن يفهم من هذا ان هذه النفقات الاقتصادية هي العامل الرئيسي اعتمد للاتفاق العام . فقد تقتضي حالة الأزمة التي تسود النشاط الاقتصادي الى التوسع في النفقات المنتجة وهنا يتدخل عمل الانتاجية ليختار من بين أنواع هذه النفقات المنتجة أعلاها انتاجية في نفس الوقت الذي يقوم اختيار الآثار الاقتصادية بدوره في اختيار أعلى النفقات المنتجة انتاجية ، أي النفقات التي تدلّس أفضل أثر ممكن على الاقتصاد القومي .

(١٧) - مع ملاحظة أنه يوجد هناك فرق زمني يتخلل حركة النشاط الاقتصادي وهذا النوع من الانفاق تقدر بسنة في المعتاد .

(١٨) - وهو ما يهيل من امكانية تخفيضها أمراً صعباً ، وذلك كمثرات الموظفين وأجور العمال التي تقترن بها الدولة تجاه العاملين فيها ، والحرء المخصص من هذا الانفاق لشراء سلع لازمة لأداء الخدمات العامة التي لا تقبل التجرئة .

(١٩) - حيث تعبر هذه القدرة في النهاية المصدر الأخير للقوة الشرائية الأساسية التي تحصل عليها الدولة وتستخدم في الانفاق العام لكي تتمكن من القيام بدورها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية في المجتمع .

(٢٠) - ويتوقف في الواقع تحقق هذا العبء الأمثل على مزيج من العوامل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية تجمعها جميعاً العلاقة بين النظام الضريبي المطبق في دولة ما وهيكله المحدد في اطار نظام اقتصادي واجتماعي وسياسي معين ، وليس ذلك الا تطبيقاً لما هو مقرر في هذا الصدد من أن الحدث الضريبي يمتد حدثاً اجتماعياً « Fait social » يتشكل ويتأثر بمختلف الظروف البيئية المحيطة . أنظر في تفاصيل ذلك :

Lucien MEHL: science et technique fiscales Tome I, ( pp. 9-19 ) .

- (٢١) - هذا ويلاحظ ان المنصى (ع) المشار اليه بالرسـ يتخذ شكل دائرة حطية ، حيث ان هذه الدائرة كما هو معلوم ربانيتها تأخذ في التغير المنصى عنها عبارة حصـ مستقيم
- (٢٢) - أنظر في تقسيم ظهرة ديوغ الاستهلاك الدائى فى الاقتصاديات ابرز فيه وعلى الأخص غير المتقدمة وتلك التى لا تزال فى مرحلة انسيب لاقصاديه

Robert BADOUIN . « Agriculture et Accession au développement » Ed. Apedone, Paris 1967

- (٢٣) - وذلك لما هو معروف من أن الضرائب تمثل نوعا من الادخل الاحبارى ، وزيادة نسبة الاستهلاك فى الدخل الفردى تؤدي فى معظم الأحوال الى التقليل من نسبة الادخال .
- (٢٤) - بل ويزداد أيضا بدحوـ الاقتصاديات المتقدمة ( رسمائية لم اشتراكية ) مرحلة التناقص من أجل درجة الرفاهية الاقتصادية العامة . بتأثير التالىث المنحبة ، حتى لا يفقد ( أو يفتر ) لدى مواطنى النظامين الرأسمالى والاشتراكى حماسهم انا بلغ التقدم الاقصادى حدا يصعب معه استمرار فرض الضريبة عليهم ، بتأثير دعوى مجردة لا يفهمونها
- (٢٥) - وذلك بالنظر لارتفاع الميل لعدى للإستهلاك الدنياوالذى يقترب من الحدود القصوى للدخل ، إن لم يتطابق معها أو يتجاوزها فى بعض الأحيان .
- (٢٦) - مراجع فى ذلك الدكتور أحمد جامع : المرجع السابق ، ص ٧٣ - ٨١ ، الدكتور وضعت المحبوب : المرجع السابق ، ص ٦٣ - ٨٣ ، الدكتور محمد حطى مراد : مالية الدولة ، ص ٩٦ - ١١٢ ، الدكتور محمد دويدار : المرجع السابق ، ص ٨٧ - ٩٢ ، الدكتور وشيد الفقر : المرجع السابق ، ص ٢٤٤ - ٢٥٤ ، وبالفرنسية والانجليزية أنظر على التوالى :
- M. Deverger : « Finances publiques » , pp. 56-69 ,
- H. Lauferberger : « Théories économiques » , pp. 56-69 ,
- Taylor Philippe : « The Economics of Public Finance » ( pp. 38-58 ) ,
- Richard Bird : Wagner's Law of expanding State Activity ( pp. 27-43 ) and ved P. Gandi : Wagner's Law of public expenditure do recent Studies confirm it : ( pp. 44-56 )
- (٢٧) - التفسير United Nations Statistical-Book مشار اليه فى مؤلف استاذنا الدكتور المحبوب السابق عن الصفات العامة ، ص ٦٤ مع ملاحظة أننا أضفنا ذكر الكميات أقل من المليون .
- (٢٨) - المصدر ، أرقام مختارة من مؤلفى استاذنا المرحوم الدكتور محمود ريانى عطية ، سابق للأستاذة اليه ، ص ٨٣ ، والدكتور المحبوب ، المرجع السالف ذكره ، ص ٨٤ .



(٢٩) - من ذلك وعلى سبيل المثال ، ان التفككات العامة أصبحت في الدول الغربية تمثل حوالى ثلث الدخل القومي بعد أن كانت لا تتجاوز ١٠٪ قبل الحرب العالمية الأولى .

Nations Unies : Etudes sur la situation économiques de l'Europeen 1949, p. 312 et s.

بل انه في بلد مثل إنجلترا وصلت هذه النسبة الى ما يزيد على الـ ٤٠٪ عقب الحرب العالمية الثانية .

(٣٠) - هذا وينبغي ألا ننفل في مناسبة هذه الاسباب ، أثر العوامل المذهبية أو الأيدولوجية في هذا المجال

(٣١) والطواهر المشار اليها في المتن تعتبر شائعة وملحوسة في الدول المتخلفة أكثر من الدول المتقدمة .

(٣٢) - الأرقام الواردة جاتين السبطين مستمدة من مؤلف الأستاذ الدكتور رفعت المحجوب ( التفككات العامة ) ، سابق الإشارة اليه ، ص ٦٥ .

(٣٣) - ولهذا فانه استعلاء ظاهرة تزايد التفككات العامة في واقع « السلم المسلح » أمراً جديراً بالبحث والعناية ، خاصة وأنه أصبح السمة المميزة لما يسمى « بالحرب الباردة » La guerre froide; cold-war المصيرة للعلاقات الدولية في وقتنا الراهن .

(٣٤) - ويمكن الاستعانة في سبيل تحديد مقدار الزيادة الظاهرية في الانفاق العام التي ترجع الى انخفاض قيمة النقود بالأرقام القياسية « Index Numbers » للأسعار باعتبارها أحد الأدوات المنهضبة التي يمكن الاستعانة بها في قياس القوة الشرائية للنقود .

(٣٥) - وصهه أستلذا المرجوم ١ - تتوز محمود رياض عطية ، المرجع السابق (ص ٩٠) .

## الفصل الثالث

### « إعتبار الآثار الاقتصادية للنفقات العامة »

( أهمية الاسترشاد بهذه الآثار في تحقيق الإنفاق العام لأهدافه )

**تمهيد :** يترتب على قيام الدولة بالإنفاق العام آثارا واسعة المدى تتصل بمختلف جوانب الحياة الاقتصادية والاجتماعية فوق اقليمها . وبمينا في الفصل الحالي أن نعتبر الآثار الاقتصادية التي يحدتها هذا الإنفاق نظرا لما لها من أهمية بالغة في الفكر المالى الحديث الذى أصبح يعول على النفقات العامة دورا ايجابيا في تحقيق ما ينشده المجتمع من أهداف . وحتى يتسنى لهذه النفقات ان تحدث هذه الآثار ، فلا بد أن ترسم السياسة الانفاقية العامة ( وبالنسبة لذلك صياغة قواعد الفس المالى الإنفاق ) وفقا لما يترتب عليها من آثار ، وبما يتفق مع الآثار المرغوب احداثها لتحقيق أهداف الجماعة . وهذا هو ما يسميه البعض بمبدأ « النفقات الوظيفية » حيث تصبح النفقات العامة - شأنها في ذلك شأن الأدوات المالية الأخرى - أداة لتأدية وظيفة معينة ووسيلة لتحقيق غاية محددة ، فاذا انتفى « الهدف الوظيفي » منها انتفت الحكمة من إنفاق الدولة لها . من هنا يتضح جدوى الدراسة العلمية للآثار الاقتصادية للنفقات العامة بالنظر الى أن اغفال مثل هذه الدراسة لا بد وأن يؤدي الى انخفاق الدولة في بلوغ أهداف المجتمع المرجوة من وراء قيامها بالإنفاق العام والى عجز القائمين على تدبير شؤون « الاقتصاد العام » عن أداء واجباتهم الأساسية في توجيه هذا الإنفاق الوجهة التي يترتب عليها أكبر منفعة جماعية ممكنة .

وليس هنا محال الخوض في تفاصيل مختلف الآثار الاقتصادية لساتر أنواع النفقات العامة على الاقتصاد القومى وتحليلها تحليلا مستفيضا<sup>(1)</sup> ، بقدر ما نتحدد وجهتنا في الاستعراض الموجز لأهم هذه الآثار بالنسبة لحجم الناتج القومى وطريقة توزيعه ، وعلى حجم بعض الكميات الاقتصادية الكلية ، كاستهلاك والادحار والاستثمار ، وذلك نظرا الى أن هذه الآثار هي التي تعتمد عليها السياسة المالية الحديثة لمختلف الدول لاحداث آثار كمية وكيفية في اقتصادياتها . وبالتحديد نطلق بحثنا فيما تقدم فاما نعرض في ايجاز لما يعتبر هاما من الآثار المتقدمة من خلال التقييمات الذائعة في هذا الشأن في ثلاثة مباحث على التوالى .

## المبحث الاول

### « الآثار المباشرة للتفقات العامة الرئيسية على الانتاج والاستهلاك القومي. »<sup>(١)</sup>

تقوم الدولة في العصر الحديث بنوعين رئيسيين من الوظائف في المجتمع : وظيفتها كدولة تؤدي خدمات عامة للمواطنين وتنهض بمسئوليتها في هذا المجال ، ووظيفتها كمنظم تأخذ على عاتقها بعض أوجه النشاط التي كانت من اختصاص الأفراد ( الاقتصاد الخاص ) . وبالتالي فالاقتصاد العام يمكن أن ينظر اليه بنظرتين : قطاع عام بالمعنى الضيق ، وقطاع عام بالمعنى الواسع ، حيث تختلف طبيعة النشاط الذي تقوم به الدولة في كل منهما بحسب ما تؤديه الوحدات المؤلفة لكل قطاع من نشاط ، وهو بصفة عامة ذو طابع تنظيمي وسيادي في الأول ، وطابع انتاجي واقتصادي في الثاني . وبالمقابل لذلك فإنه يمكن اعتبار الآثار الاقتصادية للاتفاق العام من خلال البحث عن نوعية النفقة العامة وما اذا كانت داخلة في نفقات الدولة التي تنفقها كسلطة عامة ذات سيادة على اقليمها بالمعنى الضيق ، أو منفقة بمعرفتها بوصفها سلطة منظمة وراعية للنشاط الاقتصادي بالمعنى الواسع . ولاشك أن لكل نوع من انواع الاتفاقات العام في هذين المجالين آثاره الاقتصادية المباشرة التي يتعين على المسؤولين عن السياسة المالية اعتبارها لدى اتخاذ قراراتهم بشأنها . غير أنه تجدر الإشارة هنا الى أنه اذا كان من الممكن من الناحية النظرية تناول كل نوع من أنواع النفقات العامة في قسمها الذي تنتسب اليه بحثا عن آثاره على استقلال ، فإنه يصعب من الناحية العملية ونحن في معرض دراسة التأثير النهائي لأنواع النفقات العامة على الانتاج والاستهلاك القومي أن نضع حدودا فاصلة توضح لنا مدى مساهمة كل نوع من النفقة في هذا المجال ، ولهذا فأننا سوف نقدم على اجلاء الآثار المعلن عنها في هذا المبحث بادماج الانواع المختارة من النفقات العامة في نطاقها دون التقيد بدراسة آثار كل نوع من الأنواع على حدة ، وهو ما يعني أننا نضحى هنا ببعض جوانب المثالية النظرية في سبيل التمشي مع ما تفرضه دواعي الايضاح من الناحية التطبيقية .

( أ ) - الآثار المباشرة للنفقات العامة في الجوانب الكلية المرتبطة بالانتاج القومي  
( بحث هذه الآثار بالنسبة لأوجه الاتفاق الرئيسية ) :

تؤثر النفقات العامة على الانتاج والعمالة في المجتمع من خلال تأثيرها في حجم الطلب الكلي الفعلي ، وبالنظر الى أن النفقات التي تقوم بها الدولة تشكل جزءا هاما من هذا

الطلب تزداد أهميته بازدياد مظاهر تدخلها في حياة الأفراد و كافة مجالات النشاط الاقتصادي والاجتماعي . وصلة النفقات العامة بنجم الطلب المشار اليه ، وأثرها عليه يتوقف بصفة أساسية على حجم النفقة ونوعها . فالنفقات الحقيقية تشكل طلبا على السلع والخدمات ، أما النفقات التحويلية فإن أثرها يتوقف على طريقة تصرف المستفيدين بهذه النفقات فيها . ومن ناحية أخرى ، يرتبط أثر النفقات العامة في الانتاج بمدى أثر الانتاج الكلي الفعلي في حجم الانتاج والعمالة ، وهو ما يتوقف على مدى مرونة الجهار الانتاجي ، أو مستوى العمالة والتشغيل في الدول المتقدمة ، وعلى درجة التنمية المتحققة في الدول التي تعاني من التخلف بمظاهره الاقتصادية والاجتماعية . وحتى يتسنى لنا الوقوف على تأثير النفقات العامة على الانتاج القومي ، فإن نوال هذه الغاية يدعو الى التأمل في الأنواع الرئيسية لتلك النفقات ( بغض النظر عن تقسيماتها ) والتي تستوعب معظم الكميات المالية المخصصة للاتفاق العام في الدولة لبيان آثارها على الانتاج .

١ - وأول هذه الأنواع التي يمكن أن ننظر فيها بنحا عما نبغى ايضاحه من آثار ، هو « النفقات الانتاجية » . فهذه النفقات ، وسواء تولتها الدولة مباشرة عن طريق قيامها بالانتاج « الدولة المنتجة » أو عملت على مد بعض المشروعات الخاصة أو العامة بها في صورة اعانات اقتصادية لتحقيق غرض اقتصادي معين ، فإنها تساعد عموما على انتاج السلع المادية والخدمات العامة اللازمة لاشباع الحاجات الاستهلاكية للأفراد ، كما تنتج رؤوس الأموال العينية المعدة للاستثمار ( أموال الاستثمار أو النفقات الاستثمارية ) ، وبالتالي فإن هذا الاتفاق الاستهلاكي والاستثماري يعد من النفقات المنتجة التي تؤدي الى زيادة حجم الدخل القومي ورفع الكفاءة الانتاجية للاقتصاد القومي . على أن الأمر في هذا الصدد يحتاج منا ان نتوقف قليلا لتأمل ما يترتب على الاعانات الاقتصادية للمشروعات الخاصة والعامة من آثار خاصة في مجالنا الراهن . فهذه الاعانات التي تمنحها الدولة الى المشروعات المشار اليها بنوعها قد بدأت بلدى ذى بدء بوظيفة تقليدية قصد بها التدخل في سياسة الائتمان ومحاربة التضخم . الآن هذه الوظيفة تطورت الآن تطورا كبيرا . فأصبحت نجد من الاعانات ما يعطى للمشروعات لمعاونتها على القيام بنشاطها على أكمل وجه تعويضا لها عما تفرضه الدولة عليها من التزامات لتأمين ما تقوم به من نشاط يتعلق تعلقا مباشرا بمصلحة عامة ، كما نلاحظ ما يمنح منها لمساعدة المشروعات على تجهيز نفسها ، أو لتشجيع بعض أوجه النشاط المرغوب فيها ، أو حتى لتعويض ما تعانيه بعض المشروعات من عجز مالي طارئ بسبب قيامها بمخدمات عامة . هذا وإن كان ينبغي أن يلاحظ في هذا الشأن وقبل الدخول في أية تفاصيل أن مساعدة الدولة للمشروعات الخاصة في صورة اعانات اقتصادية ( أو غيرها ) يحلها أساسا حد علم ، يتمثل في مدى

رغبة الدولة في المحافظة على القطاع الخاص بالمقابلة التي رغبها في توسيع نطاق القطاع العام . فكلما تقدمت الدولة في مجال الحل الاشتراكي ، أى كلما أهدت بسططها مزيدا من عناصر الانتاج ووسائله وتحملت بالتالى مسؤولية القيام به ، كلما قلَّت اعانتها للمشروعات الأولى بالرعاية .

« فبالنسبة للاعانات الاقتصادية للمشروعات الخاصة » ، فاننا نستطيع ونحن بصدد البحث عن آثارها ان نميز بين نوعين أساسيين منها ، اعانات تعطى بفرض سد عجز نتج عن نشاط المشروع ولتشجيع هذا النشاط ، واعانات تمنح لمساعدة المشروع على تهيئ نفسه بمتطلبات الانتاج . أما عن النوع الأول فانه اذا قصد به تشجيع نوع معين من النشاط الاقتصادى ، فان الاعانة تكون في صورة اعانة « سلبية » كانشاء « فراغ ضريبي » حول هذا النشاط يجذب اليه رؤوس الأموال الأخرى ويجذب فيه المنظّمون المستغلون بهذا النشاط اعانة لهم تحفزهم على الاستمرار فيه ، أو اعانة إيجابية للمشروع تضمن له حدا أدنى لأسعار منتجاته أو لأرباح المنظّمين المستغلين به . اما اذا كان المقصود من الاعانة سد عجز المشروع الناتج عن قيامه بوجه معين من أوجه النشاط الاقتصادى ، فتكون هذه الاعانة موجبة بطبيعة الحال .

أما النوع الثانى من هذه الاعانات ، وهو المخصص لمعونة بعض المشروعات الخاصة على تهيئ نفسها بالخدمات والوسائل اللازمة لنشاطها الإنتاجى فإنها تأخذ صورة اعانات إيجابية . ويصبح من أبرد الآثار المرجوة من ورائها : توجيه الاستثمارات الوجهة التى تراها الدولة كفيلة بتحقيق أغراضها ، سواء المتعلق منها بالتنمية الاقتصادية أو توازن ميزان المدفوعات ، ومساعدة هذه المشروعات على الاستهلاك الاقتصادى لما لديها من وسائل الانتاج المتطورة ( كالمعدن والآلات القديمة ) باستبدالها بما توصل اليه التقدم العلمى فى هذا المجال من فنون انتاجية حديثة ، وأخيرا العمل على زيادة معدل تكوين رأس المال فى مجموع القطاعات وبالتالى المحافظة على معدل نمو الناتج الاجتماعى . وبصفة عامة فأن « الاعانات الاقتصادية للمشروعات الخاصة » بوجهها الإيجابى والسلبى ، تمنحها الدولة لهذه المشروعات فى المعتاد حيث تقوم بنشاط متعلق بمصالح المواطنين تعلقا مباشرا ترى الدولة معه انه من الصالح العام أن يظل فى دائرة القطاع ( أو الاقتصاد ) الخاص .

أما عن « الاعانات الاقتصادية التى تقدمها الدولة للمشروعات العامة » فانه يبررها ما هو معروف عن أن بعض هذه المشروعات لا يسعى من وراء قيامه بنشاطه المهد له الى الربح فى كل الأحوال ، بل وقد يعرض انتاجه بشئ يقل عن سعر التكلفة اشباعا للحاجات العامة الضرورية التى تجد الدولة نفسها مضطرة لأخذ أمر اشباعها على عاتقها

درا « للاستغلال » الذى قد تعتمد المشروعات الخاصة اليه فيما لو قامت بهذا النشاط .  
( ومن أمثلة ذلك خدمات الحياة اليومية الأساسية المتعلقة بإنتاج مياه الشرب والكهرباء ) ، كما وأن البعض الآخر يقوم بنشاط انتاجى هو فى الأصل من مجالات النشاط الخاص ، ولكن الدولة رأت تحقيقا لفلسفتها الاقتصادية والاجتماعية القيام به بضمه الى نطاق الملكية الجماعية ، وبالتالي ترى لزاما عليها حتى تحقق ثقة الأفراد فيها ان تستخلص من هذا النشاط من النتائج ما يفوق ما كان يحققه النشاط الخاص على المستويين الكمي والكيفي ، والآفانه فى الحالة العكسية ، يقدو تدخل الدولة أمرا لا يسعف فى تبريره النتائج المتحققة من الناحية العملية . والدولة فى كل من الحالتين المنوه بهما حالا ، تمنع اعانات اقتصادية للمشروعات العامة ولكن أهدافها تتغاير من حالة الى أخرى<sup>(١)</sup> .

ففى حالة المشروعات العامة التى تعمل فى مجال اشباع الحاجات الضرورية ، تهدف الدولة من وراء ما تقدمه لها من اعانات الى اعادة التوازن المالى نتيجة لعدم الالتزام فى القيام بالنشاط بالبحث عن الربح فى كل الاحوال . فمن الطبعى اذا باع المشروع انتاجه بأقل من سعر التكلفة فانه يجد نفسه فى نهاية الدورة الانتاجية - ما يلزم من وقت لإنتاج السلع فيه انتاجا دوريا متجددا - فى عجز ، بل ويعتبر هذا العجز عجزا هيكليا ناتجا عن « ميكانيكية » عملية الانتاج فيه . لهذا فان الدولة تتدخل لسد هذا العجز ، وبالتالي تتحدد اعاناتها لهذه المشروعات بقيمة العجز الحادث فيها . فهدف الاعانة الاقتصادية المقدمة فى مثل هذه الحالة ، هو الحفاظ على استمرار النشاط الاقتصادى للمشروعات المعانة لما لها من نفع عام<sup>(٢)</sup> .

أما فى حالة المشروعات العامة التى تقوم بنشاط لا يختلف فى جوهره عما كان يقوم به الاقتصاد الخاص ، فان الاعانات الممنوحة من الدولة لهذه المشروعات ، تجد تبريرها فى معلونة المشروعات الراحنة على الاستمرار فى النشاط بمعدل لا يقل ( كما وكيفا ) عن المعدل الذى يمكن للاقتصاد الخاص ( ممثلا فى المشروعات الخاصة ) تحقيقه ، أو فى مساعدتها على منافسة مشروعات الاقتصاد الخاص التى تقوم بنفس النشاط ، منافسة تستطيع معها تثبيت أقدامها وثابت جدارتها لدى مجموع المواطنين فى ممارسة هذا النشاط . ( وذلك فى الحالات التى لا تسير فيها الدولة على مبدأ الإلزام فى توجيه النشاط الاقتصادى لسلاتر قطاعات الاقتصاد القومى ، اما لأسباب مستمدة من واقع التطور الاقتصادى والاجتماعى فى المجتمع ، أو لاعتبارات فلسفية تتمثل فى الالتزام بتطبيق مذهبية معينة ) .

٢ - فلذا ما جاوزنا نطاق « النفقات الانتاجية » لنندلف الى حيز البحث فى آثار النفقات الاجتماعية ، فان هذه النفقات وسواء اختلفت شكل تحويلات نقدية فى صورة

توريبات نقدية معة أو شكل تحويلات عينية في صورة سلع وخدمات ، فانها تؤثر هي الأخرى على الانتاج القومى . ففى الحالة الأولى ( التحويلات النقدية ) حيث تهدف النفقة الى تحويل جزء من القوة الشرائية النقدية لصالح الفئات الفقيرة أو محدودة الدخل ، وذلك كاعانات البطالة ومختلف مساعدات التضامن الاجتماعى - ، فانه يصعب معرفة أثر هذه النفقات على حجم الانتاج على وجه التحديد . ولكن بالنظر الى نوعية الفئات الاجتماعية المستفيدة من هذه التحويلات وما هو ملاحظ من ارتفاع الميل الحدى للاستهلاك لدى أفرادها ، فان المنجى العادى للأمور أن يتجه المقابل النقدي للصرف على استهلاك المواد أو السلع الضرورية ، وبالتالي يزداد الطلب على السلع السابقة وهو ما يستتبع زيادة انتاجها . هذا ويلاحظ أن الدولة لا تحقق فقط من وراء هذه التحويلات النقدية خلق قوة شرائية جديدة لهذه الطبقات تساعد على تحسين أوضاعها المعيشية ، بل وأيضا تتحاشى بهذه التحويلات القلائل الاجتماعية التى لا بد وأن تحدث اذا زاد عدد العاطلين والعاجزين عن الكسب ، هذا بالإضافة الى العوامل الانسانية التى تتضمنها مثل هذه النفقات التحويلية ، وردود الفعل السياسية والاجتماعية التى تحدثها وتستفيد منها الدولة .

أما فى الحالة الثانية التى تتخذ فيها النفقات الاجتماعية طابعا عينيا ( التحويلات العينية ) فاننا نجد من آثارها المباشرة تشجيع استهلاك بعض الفئات الضعيفة اقتصاديا لسلع وخدمات معينة تعطيها الدولة الأولوية وترى فيها تحقيقا لأهدافها الاقتصادية والاجتماعية . ويسهل علينا تصور ذلك اذا علم ان الدولة تستطيع فى علاقاتها مع منتجى هذه السلع والخدمات ، أى بصفتها مشترية وفى نفس الوقت سلطة عامة ، ان تمارس دورا تحكيميا فى السوق يمكن لها معه أن تقوم بتوجيه هذا السوق الوجهة التى تراها محققة للنفع العام . فبتدخلها مثلا فى نطاق الاسكان وتشييدها للمساكن الاقتصادية للفئات الاجتماعية محدودة الدخل تشجع من ناحية الانتاج الصناعى الخاص بمواد البناء فى نفس الوقت الذى تحد فيه من استغلال الملاك العقاريين للمستأجرين . كذلك فان الدولة فى قيامها بالاتفاق على شراء ما يلزم من سلع وخدمات تخص النواحي الصحية والتعليمية والثقافية ، يودى هذا ايضا الى رفع المستوى الاجتماعى للأفراد وتمكينهم من أداء نشاطهم بكفاءة أكبر . ( وهو الأمر الذى يؤثر فى رفع انتاجية العمل كما هو معلوم ) .

وبصفة عامة ، فان النفقات العامة التى تقوم بها الدولة ( سواء فى صورة تحويلات نقدية أو عينية ) ليست بغير حدود . فمن المعروف أن هذه التحويلات تقلل من القدرة على الادخار وذلك بالنظر الى أنها تقتطع عملا جزءا من الدخل المرتفعة وتعيد توزيعها لصالح ذوى الدخل المنخفضة ، وبالتالي ينعكس الادخار بالقدر الذى تحد الدولة فيه من

الفترة الأولى من الدخول ( لانخفاض الميل الحدى للاستهلاك لدى أصحابها ) . فضلا عن ذلك ، فقد يترتب على مثل هذه التحويلات في صورتها النقدية والمبينة أثرا عكسيا ، اذ قد لا تكون مواتية لزيادة الانتاج ولكن مجيدة على التراخي والكسل ( البطالة ) وتفضيلهما على العمل ، حتى ولو كانت النفقة التحويلية أقل من أجر العمل ، وينقلب الأمر من بطالة غير ارادية ( قهرية ) الى بطالة ارادية . ولهذا فانه في نطاق هذه الحدود والمخاطر ، يتعين علينا ان ندقق ما أمكن في شأن التحويلات المشار اليها ، فنأخذ منها الجانب المفيد ، ونفادى - بقدر المستطاع - آثارها الضارة البسيطة لا بد وأن نتج لو دفعنا الاعتبار السياسية - ارضاء لنوازع حكمية أو حوائية - الى الحمادى فيها دون أن يكون الأمر مستندا الى أى مبررات اقتصادية .

٣ - والى جوار النفقات « الانتاجية والاجتماعية » فقد ظهرت نفقات أخرى أخذت تنمو بصورة مستمرة حتى أصبحت الشغل الشاغل لكل دولة . وهى « النفقات العسكرية أو الحربية » التى سبق أن أشرنا الى ظاهرة تزايدها الكمي في فترات الحروب وفى زمن « السلم المسلح » .

واذا كانت أهمية هذه النفقات تتمثل على ما سلف ذكره في أنها أصبحت تمثل عبئا كبيرا في ميزانيات معظم الدول الحديثة ، فاد البحث عن آثارها يثير العديد من الصعوبات التى تشتت من خروجها في كثير من الأحيان عن النطاق الاقتصادى الى المجال السياسى والاستراتيجى البحث الذى يجعلها في عدد لا بأس به من الأحوال لازمة لا مفر منها . لهذا فان الدولة لا بد وان تتدبر ما يمكن أن تنتجه نفقاتها العسكرية من آثار اقتصادية تستفيد من الجوانب الايجابية فيها ، وتقلل الجوانب السلبية منها بقدر الامكان .

ولقد مر الفكر المالى في اصدار وجهة نظر في موضوع تقييم هذه النفقات بتطور كبير . فقد كان الفكر المالى التقليدى يعتبر النفقات العسكرية من قبيل النفقات التى تذهب للاستهلاك غير المنتج ، بينما أصبح الفكر المالى الحديث يميل الى عدم التعميم بالتمييز في شأنها بين ما يعتبر نافعا وما يعتبر ضارا بحسب الظروف التى تكون عليها الدولة ويتم فيها الانفاق العسكرى . ولهذا فاننا نجد يميز بصفة عامة بين نوعين من الآثار التى تطرأ على الانتاج القومى من جراء هذا الانفاق ، وهما الآثار الانكماشية والآثار التوسعية .

فقد تحدثت النفقات العسكرية أثرا انكماشيا في حجم الانتاج القومى ، وذلك في الحالات التى يترتب عليها تحويل بعض عناصر الانتاج من قطاع الانتاج المدنى المخصص لاشباع الحاجات الخاصة الى العمليات المتعلقة بالأغراض العسكرية وبالتالي فان الانتاج المدنى للأفراد يقل حجمه وينفضى هذا الى التقليل من الاستهلاك الخاص . وفوق ذلك ،



فإن النفقات الحربية والاستهلاك الحربي يؤديان إلى منافسة الانتاج والاستهلاك الفرديين منافسة غير متكافئة وهو الأمر الذي يؤدي إلى ارتفاع ثمن عناصر الانتاج وبالتالي الوصول إلى تخفيض الاستهلاك الكلي للجماعة . هذا في الواقع هو الوجه السلبي للانفاق العسكري والذي يزداد خطورة كلما زادت نسبة هذا الانفاق في الدخل القومي<sup>(٥)</sup> . ومع ذلك فإنه من المتصور أن ترتب النفقات العسكرية أثرا توسعيا على حجم الانتاج القومي وذلك في حالات متعددة . من هذه الحالات ، الأحوال التي تستخدم فيها هذه النفقات في انشاء صناعات معينة ، أو منشآت حيوية كالمطارات والموانئ والطرق والقناطر والسدود يفيد منها الاقتصاد القومي في الانتاج المدني فيما بعد الحرب ، وحتى قبل انتهائها إذا ما زادت عن حاجة الانتاج الحربي . كذلك فإنه كثيرا ما يتولد عن الانفاق العسكري تقدم علمي في فنون الانتاج إذ تخصص نسبة هامة منه للبحوث العلمية ، ( وعلى الأخص في الدول المتقدمة ) ، وهنا وإن أفاد الانتاج الحربي في الزمن القصير ، إلا أن أثره سرعان ما يمتد إلى الانتاج القومي ككل . فمن المعلوم أن الحروب الحديثة دفعت الحكومات إلى التعاون مع العلماء ورجال الصناعة تعلمونا كان من نتيجته ظهور مخترعات جديدة أفادت الانتاج بوجه علم . بل كثيرا ما يدفع هذا الانفاق إلى انشاء صناعات جديدة تفيد المجالين الحربي والمدني على السواء ، ما كانت لتوجد لو لم يوجد الانفاق المشار إليه . وبصفة عامة فإن النفقات العسكرية تؤثر في الأوضاع الاقتصادية السائدة في الدولة وتتأثر بها . فمن ناحية فهي تعوق التوسع في الانتاج إذا كانت تنصرف إلى شراء الأسلحة والمعدات الحربية من الخارج ، وغالبا ما يصاب ميزان المدفوعات بعجز بسبب اضطرار الدولة إلى صرف جزء كبير من العملات الأجنبية في أغراض التسلح من الخارج . أما إذا كانت النفقات العسكرية تنصرف في سبيل انشاء صناعات حربية في الداخل فإنها تعمل على زيادة حجم الدخل القومي ..

ومن ناحية أخرى ، فإن هذه النفقات تتأثر بالأوضاع المشار إليها . فحيث تكون الدولة قد وصلت إلى مرحلة العمالة الكاملة ، فإن النفقات العسكرية تؤدي إلى حلول آثار تضخمية وارتفاع في مستوى الأسعار . ذلك إن الانتاج المدني يقل ، ويزداد ثمن منتجاته . أما في حالة نقص التشغيل ، فإن هذه النفقات تؤدي إلى زيادة الانتاج القومي نتيجة التوسع في الصناعات الحربية والفروع الانتاجية الأخرى التي تتوقف عليها ، مما يؤدي - بصفة عامة - إلى تشغيل العمال المتعطلين والقضاء على البطالة

(ب) - الآثار المباشرة للنفقات العامة في الاستهلاك القومي ( بحث أثر هذه النفقات من خلال الاستهلاك الكلي بشقيه العام والخاص ) :

وإذا كان للنفقات العامة آثارها السابق إيضاحها بالنسبة للإنتاج القومي ، فإنها تؤثر أيضا في الاستهلاك القومي بطريق مباشر ، وذلك عن طريق الزيادة الأولية في الطلب على أموال الاستهلاك نتيجة للاتفاق العام<sup>(١)</sup> ، ويمكن اعتبار هذا النوع من الآثار المباشرة للنفقات العامة على الاستهلاك من خلال نفقات الإستهلاك الحكومي أو العام ، ومن خلال النفقات التي توزعها الدولة على الأفراد في صورة مرتبات أو أجور تخصص نسبة كبيرة منها ، لأشباع الحاجات الاستهلاكية من السلع والخدمات .

١ - فبالنسبة لنفقات الاستهلاك الحكومي أو العام ، فإن أثرها على زيادة الاستهلاك يملو من خلال ما تقوم الدولة به في سبيل إشباع الحاجات العامة من اتفاق قد يتخذ صورة شراء سلع أو مهمات تتعلق بإداء الوظيفة العامة أو تلزم للموظفين العموميين أو لأعمال المرافق والمشاريع العامة . ويرى بعض الشراح أن هذه النفقات تمثل نوعا من تحويل الاستهلاك من الأفراد إلى الدولة . فبدلا من أن تعطى الدولة للعاملين فيها دخولا كبيرة تمكنهم من استهلاك السلع أو الخدمات ، فإنها تقوم بتقييدها إليهم ، وعلى ذلك فإن هذه النفقات لا تؤثر في الواقع على حجم الاستهلاك الكلي . وبظل الفرق واضحا بين تصدى الدولة لعملية الاستهلاك دون ترك الأفراد يمارسونه ، في مدى الحرية التي كان يتسنى لهؤلاء ممارستها في اختيار السلع والخدمات بأنفسهم .

٢ - أما عن آثار نفقات الاستهلاك الخاصة بالدخول الخاصة الموزعة على الأفراد ، فإن هذه الآثار تبدأ في الظهور عندما تقوم الدولة بتخصيص جزء من النفقات العامة لدفع مرتبات وأجور ومعاشات لموظفيها وعمالها ( الحاليين والسابقين ) . وينتج الجزء الأكبر من دخول الأفراد الموزعة هذه لأشباع الحاجات الاستهلاكية الخاصة من السلع والخدمات . ومن الواضح أن نفقات الدولة هذه تعتبر مقابل ما يؤديه عمالها من أعمال أو خدمات ، ولذلك فهي تعتبر من قبيل النفقات العامة المنتجة ، حيث تؤدي مباشرة إلى زيادة الإنتاج الكلي ، ومن ثم فدخول الأفراد هنا تؤدي إلى زيادة الاستهلاك وهنا يؤدي بدوره إلى زيادة الإنتاج من خلال أثر المضاعف على النحو الذي سنوضحه بعد قليل .

ومن جهة أخرى فإنه لا يخفى كذلك أثر النفقات العامة التي تقوم بها الدولة في صورة إعانات اقتصادية لصالح بعض الصناعات ابتغاء تخفيض أثمان المنتجات إذ يترتب على مثل هذه النفقات زيادة الطلب وبالتالي زيادة الاستهلاك . ومن الضروري - إزاء ما تقدم - أنه لا بد وأن تقوم الدولة بجوهر نفقاتها العامة وفقا لسياسة مرسومة مقدما تنفق وحالتها الاقتصادية والاجتماعية للتأثير على حجم الاستهلاك القومي بما يتفق وحقيقة الحالة المتقدمة .

## المبحث الثاني

### الآثار غير المباشرة للنفقات العامة على الانتاج والاستهلاك

( بحث أثر المضاعف والمعجل <sup>(٧)</sup> )

تحدث النفقات العامة آثارا غير مباشرة على الاستهلاك وعلى الانتاج من خلال الأثر الخاص بعامل « المضاعف » و « المعجل » . ويطلق على أثر المضاعف « الاستهلاك المولد » كما يطلق على أثر المعجل « الاستثمار المولد » . ويرتبط أثر النفقة العامة على الاستهلاك بالأثر المترتب على الانتاج نتيجة لفعل كل من العاملين المتقدمين معا ، المضاعف والمعجل . فالنفقات لا تؤثر اذ فقط على الاستهلاك بتأثير عامل المضاعف ، ولكنها تعود فتؤثر على الانتاج كنتيجة غير مباشرة لعمل المضاعف نفسه . وكذلك يمكن القول بالنسبة لأثر عامل المعجل أنه لا يؤثر على الانتاج فقط ولكنه يعود فينتج أثره غير المباشر على الاستهلاك أيضا . ونعرض الآن بإيجاز لبيان ما تقدم في نقطتين على التوالي :

( أ ) - آثار النفقات العامة من خلال أثر المضاعف : **Multiplier Effect**

تهدف فكرة المضاعف عند « كينز » الى بيان أثر الاستثمار في الدخل القومي . ومؤدى أفكار كينز في هذا الصدد ( والتي صاغها في نظريته العامة الشهيرة عام ١٩٣٦ ) أن زيادة الانفاق الاستثماري يؤدي الى زيادة الدخل القومي ، ليس فقط بمقدار الزيادة الأولية ولكن بمقادير مضاعفة يمكن تحديدها في ضوء ما تؤدي اليه الزيادة في الاستثمار من توالي الانفاق على الاستهلاك . وهذا هو ما يعرف « بمضاعف الاستثمار » **Investment Multiplier** ، حيث انصرفت جهود كينز فقط الى بيان أثر الاستثمار على الدخل القومي عن طريق نظريته و المضاعف . غير ان الفكر الاقتصادي الحديث يميل الى توسيع فكرة المضاعف وتحليل أثره ليس فقط بالنسبة للاستثمار ، ولكن بالنسبة للظواهر الاقتصادية الأخرى مثل الاستهلاك ، والانفاق العام ، وبالتالي فانه يمكن تسمية نظرية المضاعف على هذه الظواهر أيضا .

ولتوضيح ما تقدم ، فاد من المعلوم ان النفقات العامة تؤدي الى توزيع دخول يستفيد منها الأفراد في صورة مرتبات أو أجور أو فوائد أو أثمان للمواد الأولية ، تصل لاصحاب الحق فيها . وهؤلاء يخصصون جزءا من هذه الدخول للاستهلاك ويقومون بادخار الباقي طبقا للميل الحدي للاستهلاك أو الميل الحدي للادخار <sup>(٨)</sup> . ولا يقف الأمر عند هذا الحد ، فالجزء الذي يخصص للاستهلاك يؤدي الى توزيع دخول جديدة تذهب بدورها الى الاستهلاك والادخار ، وهكذا تستمر حركة توزيع الدخول خلال ما يعرف بدورة الدخل التي تمثل في :

## الانتاج — الدخل — الاستهلاك — الانتاج

وبعبارة أخرى فافتنا نجد أن الزيادة الأولية في الانفاق تؤدي الى سلسلة متوالية من الانفاقات التي تتناقص طبقا للميل الحدى للاستهلاك ولكنها في مجموعها تزيد عن كمية الانفاق الأول . وهذا ما يعرف بأثر المضاعف الذي يوضح أثر الانفاق الأول في الدخل القومى . وهكذا فإن اصطلاح المضاعف ينصرف في التحليل الاقتصادى للإشارة الى الآثار المتكررة التي تنتج عن الزيادة أو النقص في الانفاق بالنسبة للدخل القومى . وبهذا الوصف ، فإن المضاعف ( م ) يمكن أن يصير عنه العلاقة :

$$( م = 1 - \frac{\text{الميل الحدى للاستهلاك}}{1} )$$

أى أنه يساوى مقلوب الميل الحدى للدخل . وواضح مدى تأثير المضاعف بالميل الحدى للاستهلاك ، فهو يزيد اذا ما زاد هذا الميل ، وينخفض بانخفاضه . فإذا ما لاحظنا ان الميل الحدى للاستهلاك يختلف من قطاع الى آخر ، ومن طبقة الى أخرى ، أمكننا أن نتعرف مدى أهمية كل ذلك في تحديد الآثار المترتبة على الانفاق العام في شتى القطاعات ، وبالنسبة لمختلف الطبقات . كذلك فإنه تجدر الإشارة هنا الى أن الأثر الذى يحدثه المضاعف يختلف بالنظر الى درجة مرونة وتوسع الجهاز الانتاجى . فكما كان الجهاز مرنا وقادرا على التجلوب مع الزيادات المتتالية في الاستهلاك ، أنتج المضاعف أثره بشكل ملموس ، وهذا ما يجرى في الدول المتقدمة حيث الاستهلاك يتسم بطول دوراته المتتالية والانتاج على جانب كبير من المرونة . أما الدول النامية ( أو المتخلفة ) فإن أثر المضاعف فيها يكون ضعيفا على الرغم من ارتفاع الميل الحدى للاستهلاك لدى الأفراد فيها ، وذلك نظرا لعدم مرونة جهازها الانتاجى وانعدام قدرته على التجلوب مع الزيادة في الاستهلاك<sup>(٩)</sup> .

### (ب) - آثار التغيرات العامة من خلال أثر « المعجل » Accelerator Effect :

يعنى اصطلاح المعجل في التحليل الاقتصادى - بصفة عامة - الإشارة الى أثر زيادة الانفاق أو نقصه على حجم الاستثمار . فمن الملاحظ ان الزيادة في الانفاق على السلع وزيادة حجم الدخل القومى والتشغيل خلال عمليات الاستهلاك التالية الناشئة عن زيادة الانفاق الأول ( وهذا هو الأثر السابق للمضاعف ) تؤدي بدورها بالمتتبعين الى توسيع طاقاتهم الانتاجية بزيادة طلبهم على الاستثمار وذلك بشراء الآلات والمعدات الانتاجية اللازمة لذلك . وعلى ذلك يلغى أثر المضاعف بأثر المعجل ويرتبط به من حيث زيادة حجم الانتاج نتيجة للانفاق على السلع الاستهلاكية بنسبة أكبر من الانفاق الأول ( وهذا

هو أثر المضاعف أيضا ) ، الأمر الذى يؤدى الى زيادة الاستثار بالتالى . ( أثر المعجل أو الاستثار المولد ) .

فالمعجل اذن يوضح أثر نسبة التغير فى الانتاج على الاستثار حيث تؤدى الزيادة الأولية فى الانفاق المؤدية الى الانتاج القومى ، الى احداث زيادة فى الاستثار بنسبة أكبر . ويتم احتساب عامل التصجيل على أساس النسبة بين التغير فى مقدار الاستثار وبين التغير فى مقدار الانفاق . فلو ان انفاقاً أولياً على الاستهلاك بمقدار ٣٠٠٠.٠٠٠ رجبها مثلاً ، أدى الى زيادة الاستثار بمقدار مليوناً من الجنيهات ( ١٠٠٠.٠٠٠ ر ) فان عامل التصجيل

$$\text{يكون : } \left[ \frac{(\text{الزيادة فى الاستثار})}{(\text{الزيادة فى الانفاق})} \times \frac{1}{3} = \frac{١٠٠٠.٠٠٠}{٣٠٠٠.٠٠٠} \right]$$

هذا ويتوقف مدى الأثر الذى يحدثه « المعجل » على معامل رأس المال ، أى على العلاقة الفنية بين رأس المال والانتاج . فمعامل رأس المال يحدد حجم رأس المال اللازم لانتاج وحدة واحدة من انتاج معين . ويختلف هذا المعامل من قطاع الى آخر ، وبالتالى يصبح لكل قطاع المعجل الخاص به . كذلك فان أثر النفقات العامة على الاستثار من خلال هذا العامل يتوقف على نوع هذه النفقات وعلى صفة الأفراد المستفيدين منها ، ومدى ميلهم الحدى للاستهلاك على النحو الذى أوضحناه بالنسبة لأثر المضاعف .

### المبحث الثالث

#### آثار النفقات العامة فى توزيع الدخل القومى بين المنتجين والمستهلكين<sup>(١٠)</sup>

تؤثر النفقات العامة فى توزيع الدخل القومى على مختلف الأفراد المشاركين فيه وذلك على أساس التمييز بين حالة التوزيع القائمة بين الأفراد الذين يساهمون فى انتاج الدخل ، وهى ما تعرف بتوزيع الدخل بين الأفراد بصفتهم منتجين ( التوزيع الأولى ) ، وبين الرغبة فى إعادة توزيع الدخل القومى بين الأفراد بصفتهم مستهلكين فى ضوء الاعتبارات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ، التى يجب أن تصدر عنها السياسة المالية للدولة ( وعلى الأخص الجانب الانفاق منها ) . ونوزع بيان ما تقدم فى نقطتين على التوالى :

#### ( أ ) - النفقات العامة والتوزيع الأولى للدخول بين الأفراد بصفتهم منتجين :

من الأمور التى لا تحتاج الى كبير عناء فى الوقوف عليها ، ان الدولة تستطيع أن تجري نفقاتها العامة على نحو يؤثر فيه على حالة التوزيع الأولى للدخل بين الأفراد بصفتهم منتجين

للسلع والخدمات . ويتجلى الأمر السابق بوضوح في النفقات الحقيقية حيث تقوم الدولة من خلالها بدفع دخول جديدة للأفراد الذين يقدمون إليها سلعا أو خدمات معينة تؤدي إلى زيادة الانتاج القومي . فالدولة تحدد مكافآت عوامل الانتاج ، سواء اتخذت صورة الأجور أو المرتبات ، أو الفوائد أو الربح أو الأرباح ، كما تحدد أثمان المنتجات . وهذا الدور الذي تمارسه الدولة يؤدي إلى تصور مدى تأثيرها في التوزيع المبدئي للدخل القومي بين الأفراد ، ويتضح هذا الدور تماما باتساع حجم الاتفاق العام في صورته المتعددة ، مع زيادة تدخل الدولة في حياة المجتمع الاقتصادية والاجتماعية ، على النحو الذي رأيناه من قبل ، وفي أكثر من مناسبة ، في القسمين السابق والحالي من أقسام هذه الدراسة .

#### (ب) - الطبقات العامة وإعادة توزيع الدخل بين الأفراد بصفتهم مستهلكين :

كذلك فإن الدولة تستطيع أن تتدخل لاعادة توزيع الدخل القومي بين الأفراد وذلك عن طريق ادخال تعديلات على حالة التوزيع الأوّلي ، باستخدام النفقات العامة . ويسنى للدولة القيام بالمهمة الراهنة من خلال نفقاتها الحقيقية ، أو نفقاتها التحويلية ، وإن كانت الأخيرة أظهر في الدلالة على دور النفقة العامة في اعادة التوزيع . والسبب في ذلك ان النفقات التحويلية كما رأينا من قبل تهدف أساسا إلى اعادة توزيع الدخل لصالح بعض الأفراد ( ويم ذلك عادة للحد من التفاوت بين الطبقات ) أو لصالح بعض فروع الانتاج ، على النحو الذي رأيناه عند دراسة أنواع النفقات العامة وتقسيماتها المتعددة . ولكي يحدث الاتفاق العام آثاره المرجوة في اعادة توزيع الدخل القومي بين طبقات المجتمع ( فإنه يشترط لذلك أن تكون معظم الإيرادات التي يعتمد عليها تمويل الاتفاق العام مستمدة من الضرائب المباشرة ، وبخاصة التصاعدية ، لأن نصيب الطبقات الغنية في حصيلاتها يكون عادة أكبر من نصيب الطبقات الفقيرة . ويحدد الشرط المتقدم تبريره في أنه إذا ارتكزت مصادر التمويل على الضرائب غير المباشرة فإن الحال سوف ينتهي إلى وضع مناقض ، هو التوسيع في دائرة التفاوت بين الطبقات الموسرة . ووضع هذا شأنه - بفرض حدوثه - يتتالى مع علاقة توزيع أعباء التنمية الاقتصادية على المواطنين ( لارتفاع الميل الحدى للاستهلاك لدى الفئات الضعيفة اقتصاديا وبالذات في الدول المتخلفة ) ، كما يتتالى ومتطلبات العدالة التوزيعية في الاقتصاديات الاشتراكية ، ولهذا فإنه يلزم لدى قيامه ، العمل على تلافيه في الاقتصاديات المتخلفة وذات النمط الاشتراكي ، وذلك نظرا لما هو معلوم من أن الكيان الضريبي في هذه الاقتصاديات يقوم أساسا على الضرائب غير المباشرة<sup>(١)</sup> .

وبالانتهاء من اعتبار أهم الآثار الاقتصادية التي تنتج عن الانفاق العام بصورة مباشرة أو غير مباشرة على الانتاج والاستهلاك القومي وكذلك في توزيع الدخل القومي بين المنتجين والمستهلكين تكون قد تكاملت لدينا فكرة عامة ومبسطة عن هذه الآثار التي ينبغي أن تتوفر في ضوءها مختلف القواعد الحاكمة لنشاط الدولة المالي ، حتى يجرى الانفاق العام محققا للغايات المتفق عليها بشأنه في السياستين الاقتصادية والمالية للدولة .

#### تحفظات بشأن الآثار الاقتصادية للنفقات العامة :

هذا ويجدر بنا قبل أن نظل الصفحة الأخيرة من الموضوعات المتداولة في الفصل الحالي أن نستعرض الانتباه الى تحفظين غاية في الأهمية يتعين علينا أن نشير اليهما في ايجاز زائدة في ايضاح نطاق ومدى فاعلية المؤثرات التي حوتها تلك الفكرة العامة عن الآثار المتقدمة .

١ - فبالنسبة للتحفظ الأول ، فمؤاده ان استعراضنا لأنواع النفقات العامة الرئيسية في اطار بعض الفئات المتجانسة في نوعيتها ( كالتنفقات الانشائية والاجتماعية والحرية ) ليس معناه ان آثار النفقات المعروضة في كل فئة يقتصر انتشارها على المجال الذي تنفق فيه من الاقتصاد القومي ، ولا تجاوز ، بل ان لكل نوع من النفقات العامة آثاره الاقتصادية التي تنعكس على كافة قطاعات النشاط الاقتصادي بطريق أو بآخر . فهذه النفقات من خلال أنواعها المتعددة تؤثر في تصرفات الأفراد الاقتصادية من حيث تغير كمية المعروض من قوة العمل ( ممثلة في ساعات عمل ) وكمية الانفاق والادخار في القطاع العائلي . وتؤثر على تصرفات المنظمين في قطاع الانتاج الخاص فيما يتعلق بنوع المنتج وكميته وطريقة انتاجه . ولا تغف الآثار الاقتصادية للانفاق العام عند هذا المستوى الوحيد ، بل تمتد على المستوى الجمعي لتؤثر على تخصيص الموارد الاقتصادية وبالتالي على معدلات التنمية وحجم الانتاج القومي ومكوناته وعلى هيكل توزيع الدخل القومي وعلى درجة الاستقرار الاقتصادي في المجتمع ومستوى العمالة المتحققة فيه .

٢ - أما عن التحفظ الثاني ، فاننا نخلص اليه بالتبعية لما أوضحناه في سابقه . ويتلخص هذا التحفظ ، في أنه لا يمكن والحال كذلك ، تخصيص نوع معين من أنواع النفقات العامة لاحداث آثار اقتصادية معينة . فمن الخطأ القول بأن التحويلات النقدية العينية الممنوحة لأفراد الطبقات الفقيرة مثلا لا تؤثر على المستوى الجمعي أو لا تغير من مستوى العمالة ، أو أن نقول ان مشتريات الدولة من السلع والخدمات لا تؤدي الى إعادة توزيع الدخل . فكل نوع من أنواع النفقات الاقتصادية يترتب عليه آثار اقتصادية في سائر مستويات النشاط الاقتصادي وان اختلف تأثيرها على متغير معين قوة وضعفا . وهكذا فان تحديد الأثر الاقتصادي المطلوب احداثه بدقة ( في طبيعته ومداه الزمني )

جعلنا بمصل نوعا معينا من أنواع النفقات العامة على عيرد . يس لأنه هو النوع الوحيد الذى ينتج هذا الأثر ، ولكنه أكثر الأنواع فاعلية فى عميق الأثر المطلوب وأقلها فاعلية فى أحداث أعراض جانبية غير مرغوبة .

وباحلال ما ورد بهذين التحفظين من اعتبارات ، فإن الاحاطة بالآثار الاقتصادية للنفقات العامة على وجه الدقة والتفصيل يقتضى الدخول فى دراسة شاملة لهذه الآثار لبيان ما يحتمل حدوثه من كل نوع من أنواع النفقات العامة على حدة ، بادئين أولا بالبحث عن آثاره على المستوى الوحيدى ، ثم مقفين على أثر ذلك بيان آثاره على المستوى الجمعى . ولا شك ان مسلكا كهذا يجمع فى تنوع مختلف الآثار بين المستويين المشار اليهما ، يعتبر بطبيعة أدخل فى صميم الدراسات المتخصصة فى « الاقتصاد المالى » ولهذا فانه يجاوز آفاق دراستنا الراهنة والمحددة أساسا فى بيان المبادئ والاصول العامة لمالية الدولة .



## المواهي ( مراجع وعلقات )

(١) - بذلك محاله الدراسات المتخصصة في الاقتصاد المال والتي تمنى بالدراسة الشاملة لمختلف الآثار الاقتصادية التي ترتب على كل نوع من أنواع الاقفاق على حدة من حلال العبارة تحليل آثاره على المستويين الوطني والجمعي في التحليل الاقتصادي والمال .

(٢) - راجع في ذلك الأستاذ الدكتور عبد الكريم بركات والدكتور حامد دراز :  
مبادئ الاقتصاد العلم ، سابق الاشارة اليه ، ص ٣١٣ - ص ٣٣٣ ، الدكتور رفعت المحجوب :  
المرجع السابق ، ص ١٣٨ - ص ١٥٦ ، الدكتور محمد دويلار : المرجع السابق ،  
ص ١٠٥ - ١٢٤ ، وباللغتين الفرنسية والانجليزية أنظر :

A. Barrière : « Economie Financière » Tome II, pp. 128 et s. H.

Brochier et P. Tabatoni : « Economie financière » ( pp. 407-445 ),

H. Dalton : « Public Finance » ( Ch. 17-19 ), Alan Williams : Public Finance and Budgetary Policy » ( Ch. 10 ) .

(٣) - وان كان يلاحظ في هذا الشأن ضرورة ان تقصر الدولة اعبائها على الحد الذي يحقق الهدف من الحالة التي تكون محلا للاعتبار .

(٤) - هذا وان كان يمكن ان يؤخذ على الاعانة الاقتصادية الممنوحة في هذه الحالة أنها قد تشجع القائمين على النشاط الاقتصادي في المشروعات الفاعلة فيها على الاسراف بدون مبرر . ولهذا المأخذ ، فاننا نجد ان مثل هذه المشروعات تخضع عادة للاشراف المباشر للدولة حيث تحاول من ناحيتها التوسع بانتاجيتها ومن ناحية أخرى التوفير في نفقاتها ، وعلى هذا فان الاعانة لا تعطى الا في هذه الحدود .

(٥) - ومن المعلوم ان الظروف والأوضاع السياسية هي التي تحدد هذه النسبة حيث تكون الدولة خاضعة في هذا المجال خضوعا شبه تام لها .

(٦) - ومن ناحية أخرى فانه يظهر للنفقات العامة أثر غير مباشر عند زيادة الطلب على الاستهلاك من حلال الزيادة في الانتاج وهو ما يعرف بظاهرة « الاستهلاك المولد » نتيجة لأثر عامل « المضاعف » على النحو الذي سنوضحه في المبحث القادم .

(٧) في بيان فكري المضاعف والمعدل بصفة عامة راجع أستاذنا الدكتور زكريا نصر : « التحليل النقدي » ، ص ٢٥٩ - ٢٧٢ . وفي التصريف بأثر المضاعف وقبوه ، استاذنا الدكتور محمد زكريا شافعي : « مقدمة في النقود والبنوك » ، ص ٤٣٠ - ٤٣٥ ، وفي معرفة آثارها الفاعلة في دائرة اهتمامات المبحث الحالي أنظر : الدكتور محمد دويلار : المرجع السابق ، ص ١٢٤ - ١٥٢ ، وأستاذنا

الدكتور رصمت المحجوب المرجع السابق ، ص ١٥٦ - ١٦١ ، ومؤلفه « الطلب العقل مع دراسة  
جديدة بالبلاد الأحدث بالبحر » ، ص ١٠٥ ، ١٢٨ و ١٢٧ ٣٧٤ وباللغة الفرنسية راجع في

الطلب

H. Brochier et P. Tabaron . op. cit ( pp.446-463 ), A. W. Stonier and D. C. Hague. A New  
Book of Economic Theory ( pp 391-410 ); P. A. Samuelson Interaction Between the  
multiplier analysis and the principle of acceleration ( pp. 75-78 ), A. H. Conrad; The  
Multiplier effects of redistributive public Budgets, ( pp. 160-173 )

(٨) - الميل الحدي للاستهلاك عبارة عن نسبة الزيادة في الاستهلاك الى الزيادة في الدخل وهو ما يسمى  
بمالة الاستهلاك ، أما الميل الحدي للادخار فهو عبارة عن نسبة الزيادة في الادخار الى الزيادة في الدخل ،  
وهو ما يسمى أيضا بمالة الادخار .

(٩) - ومن ثم تصادر الآثار المترتبة على الزيادة الادوية في الانفاق الاستهلاكي ، بمعنى أن دورة  
الاستهلاكات المتتالية لا تكون ذات حجم طوي يدكر

(١٠) - راجع في ذلك أستندما الدكتور رصمت المحجوب المرجع السابق ، ص ١٦١ ص ١٦٩ ،  
وليزيد من التفاصيل راجع مؤلفه « إعادة توزيع الدخل القومي خلال السياسة المالية » ، دار النهضة  
العربية ، القاهرة ١٩٦٨ ، الدكتور محمد فويلار : « مبادئ المالية العامة » ، سابق الاشارة اليه ،  
ص ١٠٩ - ١١٣ ، ومن المؤلفات الاجنبية ، أنظر في هذا الموضوع :

H. Brochier et P. Tabaron . op. cit. ( pp. 428-445 ). A. Barrère : Redistribution des Revenus,  
attribution de ressources, Revenu disponible, ( pp. 613-644 ), A. T. Reacock : Income  
redistribution and Social policy. J. Cape, London 1954.

(١١) - أنظر في ذلك : الدكتور أمين عبد الفتاح سلام : « السياسة الضريبية للدول المتخلفة » دار  
النهضة العربية ، القاهرة ١٩٧٠ ( ص ٧٧ - ص ٨٩ ) .

## الباب الثالث

### الايادات العامة الأصول المنظمة للكميات المالية اللازمة تمويل نشاط الدولة الإتفاق المتعلق بأداء الاقتصاد العام لدوره في إشباع الحاجات العامة .

**تقديم وتقسيم :** يتطلب قيام الدولة بوظيفتها المالية المالية المتعلقة بتحقيق الاشباع العام أن تعمل على تدبير الموارد اللازمة لتغطية نفقاتها العامة . وتستمد الدولة ما هي في حاجة اليه من موارد مالية من الدخل القومي الذي يمثل مصدر القوة الشرائية الموجودة في المجتمع في فترة معينة . ( سنة في المعتاد ) . والدولة اذ تدبر الموارد التي تستخدمها في تمويل وظيفتها المتقدمة ، إنما تتبع سياسة مالية معينة تتمشى مع حقيقة الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تسودها في مرحلة محددة من مراحل تطورها . فالايادات العامة اذن ، هي وسيلة الدولة في أداء دورها في التدخل لتحقيق الاشباع العام ، وهي الوسيلة التي تتحدد بمقتضيات الغاية منها وطبقا للاعتبارات الواقعية التي تسود الجماعة بأسرها .

وقد أدى تطور دور الدولة وازدياد النفقات العامة ، الى تطور نظرية الايرادات العامة ، الأمر الذي تجلت آثاره في تطوير حجم هذه الايرادات والى تعدد أنواعها وأغراضها ، وهو ما يعنى في الوقت نفسه ، تطوير مبادئها . ولقد ترتب على ذلك ، أن نظرية الايرادات لم تعد مقصورة ، كما كانت في الفكر المالى التقليدى على تمويل النفقات العامة ، بل اصبحت الايرادات العامة ( بالمقابل للتطورات التي لحقت النفقات العامة ) أداة من أدوات التوجيه الاقتصادى والاجتماعى في المجتمع . هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فقد تعددت مصادر الايرادات العامة في العصر الحديث وتنوعت أساليبها واختلفت طبيعتها تبعا لنوع الخدمة العامة التي تقوم بها الدولة والهدف منها . ومع التعدد الذي شهدته مصادر هذه الايرادات ، فقد حفل الفكر المالى بالعديد من المحاولات لتقسيم الايرادات العامة على أساس التمييز بين أنواعها المختلفة إلى أقسام مختلفة يضم كل منها الموارد المتحدة في الطبيعة أو المتشابهة في الخصائص . من ذلك وعلى سبيل المثال تقسيم الموارد العامة الى موارد تقوم الدولة بتحصيل ايرادها حبرا من الأفراد كالضرائب والغرامات ، وموارد يتسنى لها الحصول عليها تنفيذا لتعاقد بينها وبين المواطنين كما في « الدومين » الصناعى والتجارى ، وموارد تحصل عليها الدولة بدون مقابل من ناحيتها كالأعانات والمنح التي تقرر لصالحها . وتقسيم هذه الموارد الى موارد تحويلية ، وهي تلك التي تحصل الدولة على ايراداتها من الافراد تنفيذا لقوانين صادرة عنها ، ( كالضرائب والرسوم ) ، وموارد مباشرة متمثلة في

الأموال التي يزور إليها من ممتلكاتها ، وموارد مستقلة تحصل عليها حسب المآل ومثلها القروض العامة . وتقسيم بعض الكتاب ، ( وعلى الأخص الألكان ) للموارد العامة الى موارد تعطى إيرادات شبيهة بإيرادات الاقتصاد الخاص ، ( أى إيرادات الأفراد عن نشاطهم الفردي ) ومثال ذلك « الدومين » التجارى والمالى والزراعى ، وموارده تغل إيرادات متعلقة بالاقتصاد العام تحصل الدولة عليها باعتبارها صاحبة سلطة ونفوذ كما فى حالات الضرائب والرسوم والغرامات القضائية والاستيلاء على الأموال التي لا وارث لها . وتقسيم البعض الآخر للإيرادات العامة الى إيرادات عادية وأخرى غير عادية على أساس التفرقة بين الإيرادات التي تحصل عليها الدولة بصفة منتظمة أو دورية ، كإيرادات ممتلكات الدولة الخاصة والضرائب والرسوم ، والإيرادات التي تحصل عليها الدولة فى ظروف غير عادية أو استثنائية دون أن يتوافر بالنسبة لها طابع التكرار أو الانتظام ، كالقروض العامة ويعد جزء من ممتلكات الدولة .

والواقع أن التقسيمات السابقة ( وغيرها ) لا تسلم جميعا من النقد نظرا لما يشوبها من تناخل ( بل وتضارب فى بعض الأحيان ) ، الأمر الذى يجعل كل تقسيم منها يحمل طابعا نسبيا ينهض ضبط مضمونه بالنزول عندما يفرضه التطور الاقتصادى والاجتماعى من مقتضيات . غير أن هذه التقسيمات وإن استهدفت للنقد ليست عديدة الأهمية ، حيث تظهر أهميتها فى إلقاء الضوء على الطبيعة الخاصة بكل نوع منها ، ومدى اعتماد الدولة على نوع دون آخر بحسب الظروف والأحوال التي تواجهها . لذلك نجد كل دولة تعدد أوجه الإيرادات العامة التي تستطيع الاعتماد عليها بالنظر الى ما يلزم لتغطية نفقاتها العامة ولأداء دورها فى مختلف المجالات . وعملية الاختيار هذه تشكل جزءا من السياسة المالية التي لا بد وأن تكون منسقة وغير متعارضة مع الهيكل الاقتصادى والاجتماعى والسياسى للمجتمع . ومهما يكن من أمر تقسيمات الإيرادات العامة ، فإننا سنتبع فى التعرف على أنواعها مسلكا مبسطا يحدد بنوعية « المورد العام » من خلال الأوصاف التي تلحق بنشاط الدولة المالى وهي تيسيل تهيئة ما يلزم لمقابلة نفقاتها العامة من موارد مالية . هذه الأوصاف كما تعرض فى الواقع التطبيقي لمعظم الدول ، لا تخرج فى الأعم الأغلب عن أن تكون اما « اقتصادية » أو « سيادية » ، أو « إثنائية » . ونحت كل وصف من هذه الأوصاف الثلاث يمكن الخدث عن مورد أو أكثر من الإيرادات العامة بغية تحليل خصائصه وتفصيل أحكامه وبيان قواعده . فمن خلال وصف « الإيرادات الاقتصادية » يبدو لنا فائض الاقتصاد العام وهو يشتمل أساسا على دخل « الدومين » وحصوله الرسوم ، وفى نطاق « الإيرادات السيادية » تتجلى الضرائب بأنواعها المختلفة باعتبارها أهم الموارد المالية للدول فى الوقت الحاضر ، وفى إطار « الإيرادات الإثنائية » تحتل

القروض العامة مختلف صورها وأشكالها حجر الزاوية عندما تقصُر الإيرادات التعويضية والسيادية عن الوفاء بكل ما تحتاجه الدولة من موارد لازمة لما تقوم به من إنفاق عام .  
و.أحد ما تقدم في الاعتبار ، فإننا نحري دراستنا للإيرادات العامة الأساسية في وقتنا حاصر بالاطلاق من هذه الأوصاف دون غيرها وذلك في الفصول التالية :

**الفصل الأول** « إيرادات الدولة الناجمة عن فائض الاقتصاد العام » .

**الفصل الثاني** - « إيرادات الدولة السيادية المتحصلة من الضرائب » .

**الفصل الثالث** - « إيرادات الدولة الائتمانية المستمدة من القروض العامة » .

## الفصل الاول

### « إيرادات الدولة الاقتصادية الناتجة عن فائض الاقتصاد العام »

**تمهيد :** يختص الفصل الحالى من فصول دراستنا بالبحث فى الإيرادات العامة التى تفصل عليها الدولة نتيجة التوصل الى تحقيق فائض فى الاقتصاد العام من وراء نشاطها الاقتصادى والمالى . هذا الفائض يجد مصدره الرئيسى فى إيرادات الدولة من أملاكها ومشروعاتها الاقتصادية وفى مقابل الخدمات التى تؤديها للأفراد ويتحقق لهم منها نفع معين ، والدى قد يكون نفعا خاصا فى بعض الأحوال ، وقد يترتب الى حوار النفع الخاص ، نفع عام فى أحوال أخرى . بهذا الوصف ، يمكن أن تتناول هنا بالبيان مصدرين أساسيين من مصادر الإيرادات العامة . هما دخل الدولة من « الدومين الخاص » ومن حصيلة « الرسوم » . ولما كان المقابل المالى للخدمة موضوع « الرسوم » وأثمان منتجات السلع التى تنتجها المشروعات العامة الصناعية والتجارية ( الدومين الصناعى والتجارى ) لا يخلو من صعوبة ، فانه حسن أن نعقد مقارنة بينهما بالقدر الذى يساعدنا على الالمام بناتية كل من الرسم ( وهو على ما سنرى مقابل خدمة منتجة فى القطاع العام بمعناه التقليدى ) والتمن العام ( وهو المقابل النقدى لسلعة منتجة فى القطاع العام بمفهومه الاقتصادى ) ، وهو الامر الذى له أهميته فى تحديد مقدار الكميات المالية التى يمكن للدولة الاعتماد عليها فى تمويل نفقاتها العامة ، دون اللجوء الى ممارسة سلطتها السيادية وبصفة خاصة فى مجال الضرائب . غير أنه قبل أن نفوض فى التفاصيل المتعلقة بالموضوعات المنوه بها حالا فانه يجمل بنا ان نوضح هنا عن المبررات التى تدعونا الى تناول « الرسوم » ضمن إيرادات الدولة الاقتصادية على غير ما هو مألوف فى الكتابات المالية من معالجتها ضمن إيرادات الدولة السيادية . هذا المسلك من جانبنا لا يصدر عن انكار ما يتميز به الرسم فى مظاهره الخارجيه من صفات تجعل منه موردا سياديا ، بقدر ما هو راجع الى اعتباره ما يثيره جوهره من مشكلات ذات طبيعة اقتصادية ، ومن ثم فالأليات عليها يعتبر أمرا له فائدته النظرية والمنهجية . ولو على الأقل بالنسبة لخطة دراستنا الحالية هذه المشكلات تدور أساسا حول مفة انتاج الخدمة موضوع الرسم وكيفية تقدير المقابل النقدى لها ، وهما أمران يجب أن يتقرر فى المقام الأول من خلال الالتزام بأعتراسات الحساب الاقتصادى الرشيد المتمثل فى فكرى التكلفة والعائد . والأمر يكس ههنا أى معنى لذكر الرسوم بين موارد مالية الدولة . وبعبارة أخرى حيث نرد مناسبة للحدث

عن رسوم كمورد مالى عام . فإنه يتعين علينا ألا نقف عند مجرد الشكل ، بل ينبغي ان حاول ذلك سعدى ان نصمم وهو الأمر الذى يتطلب إيجاد فائض مالى يمثل الفرق بين تكلفه خدمة ( نفقة انتاجها ) والعائد منها ( المقابل النقدي لها )<sup>(١)</sup> . وبناء عليه فإنه بهذه الصفة يبي هلاك مايجب منطقيا من دراسة الرسوم فى الحالات التى ينتج عن حصيلتها فائض بالمعى المشار اليه ، تحت وصف الإيرادات الاقتصادية ( أو فائض الاقتصاد العام ) علاوة على الدخول المحققة فى الدومين الخاص ، لأن الدولة تحصل على موارد مالية لها هنا فى مقابل ما تقوم به أو تقدمه من خدمات أو منتجات ، وان كان هذا لا يمنع بطبيعة الحال من ان تتحمل الدولة فى بعض الأحيان مسؤولية تقديم الخدمة موضوع الرسم بمن يمل من عن نفقة انتاجها أو يتسولى معه ، وفى مثل هذه الحالات فإنه لا يمكن النظر الى الرسوم كمصدر حق للإيرادات العامة ، أى لا يمكن اعتبارها من بين الإيرادات المنتجة لموارد مالية عامة .

وإذا استقام لنا ما تقدم من مبررات نظرية ومنهجية تتصل بمدى مناسبة دراسة الرسوم مع ما يشتمل عليه الفصل الخالى من موضوعات ، فالتنازل فى ثلاثة مباحث متتالية الموضوعات المشار اليها بحسب ترتيب اثرها على النحو التالى :

## المبحث الأول

### « إيرادات الدولة من أملاكها ومشروعاتها الاقتصادية »

#### ( دخل الدومين )<sup>(٢)</sup>

يتحدد المبحث الراى باحلاء بعض النقاط الأساسية التى تتعلق بتحديد لمقصود بالدومين الذى يعنى بما ينتج عنه من دخل يمكن للدولة أن تستمد منه موارد مالية لازمة لتحقيق الاشياء العام ، وبالأأنواع الرئيسية من المصادر الإيرادية المنتجة لدخل « الدومين » الذى يهتم بدراسة علماء المالية العامة بمناسبة الحديث عن فائض الاقتصاد لعام

( أ ) الدومين العام والدومين الخاص : ( التالى دون الأول هو الذى يعنيه علماء المالية العامة لدى بحث دخل الدومين ) :

بطلق لفظ الدومين Domaine على ممتلكات الدولة أيا كانت طبيعتها ، عقارية أو مقولة . وأيا كان نوع ملكية الدولة لها عامة أم خاصة . وينقسم دومين الدولة الى

قسمين كبيرين : اللومين العام والومين الخاص . ويقصد بالومين العام **Domaine public** الأموال التي تملكها الدولة ( أو الاشخاص العامة الأخرى ) ، والتي خضع لأحكام القانون العام ، وتخصص للفق العام . ومن أمثلة ذلك الأهرام والكبارى والطرق والحدائق العامة . وعادة ما لا تقتضى الدولة ثمنا من الأفراد مقابل استعمالهم هذه الأموال . ومع ذلك فقد تفرض الدولة في حالات معينة ، رسوما على الانتفاع بها ، ومثال ذلك الرسوم التي تفرض على زيارة الحدائق والمتاحف العامة ، أو على عبور بعض الطرق والكبارى . وغالبا ما يكون السبب في اقتضاء هذه الرسوم هو الرغبة في تنظيم استعمال الأفراد لهذه الأموال . وقد يكون سببا ، في حالات استثنائية ، هو الرغبة في تغطية نفقات انشاء هذه الأموال ، ومع ذلك تظل القاعدة العامة هي مجانية الانتفاع بأموال اللومين العام ، ولهذا فانه لا يغفل في الغالب ايرادا يعول عليه في تمويل النفقات العامة للدولة .

أما اللومين الخاص **Domaine privé** فيراد به الأموال التي تملكها الدولة ملكية خاصة ، والتي تخضع بوجه عام لقواعد القانون الخاص ، فيمكن التصرف فيه بالبيع وغيره ، كما يمكن للأفراد تملكه بالتقادم طويل الأجل<sup>(٣)</sup> . ويتر اللومين الخاص ، على عكس اللومين العام ايرادا ، ولذلك فانه ، هو وحده الذى يعنيه علماء المالية العامة عند الكلام على دخل الدولة من أملاكها ، أو دخل اللومين الخاص ، كمصدر من مصادر الإيرادات العامة .

#### (ب) - تطور إيرادات الدولة من اللومين الخاص ، وأهم صور الإيرادات العامة المنتجة لدخل دورى في نطاقه :

وقد كانت إيرادات اللومين هي المورد الأكبر للملك أو الأمير الاقطاعى في العصور الوسطى عندما كانت مالىته الخاصة مختلطة بمالية المملكة أو الامارة ، وكان دخل أراضي الزراعة المملوكة له ملكية خاصة يساهم بالنصيب الأكبر في ايراداته . الا أنه ترتب على اسراف الملوك في التنازل عن جزء من ممتلكاتهم للأمرء الاقطاعيين حرمانهم من دخل هذه الممتلكات وبالتالي فقد تضاعفت أهمية إيرادات اللومين تدريجيا وحلت محلها الإيرادات المتحصلة من الأفراد اختيارا في البداية ثم اجبارا في النهاية ، وتعنى بها إيرادات الضرائب . وقد استمر هذا الوضع في عصر ما بعد الاقطاع حتى العصر الحديث الذى شهد - وعلى الأخص ابتداء من القرن التاسع عشر وخلال القرن العشرين - ولا يزال يشهد ازديادا في أهمية إيرادات اللومين مرة أخرى ، ولكن مع اختلاف نوع اللومين ، في خصائصه وأغراضه . فلم تعد ممتلكات الدولة التي تفل ايرادا لا بأس به هي الأراضي الزراعية كما



كان الحال من قبل ، بل أصبحت هي المشروعات الصناعية والتجارية التي تملكها الدولة والتي يقصد منها الحصول على إيرادات عامة للخزينة . وبعد هذا التطور نتيجة لانتشار المذاهب التدخلية والموجهة في الرأسماليات الغربية والجماعية في الدول التي تأخذ بالعلم الاشتراكي ( الاقتصاديات الاشتراكية )<sup>(٤١)</sup> . وهكذا فانه مع تطور الدور الاقتصادي والاجتماعي الذي تؤديه الدولة في حياة مواطنيها تغيرت وظائفها بحيث اتسع نطاق تدخلها في الشؤون الاقتصادية ، فأصبحت تتولى بنفسها انتاج بعض السلع وتحتكر بعض الصناعات وتؤمم مشروعات ( أو شركات ) وتساهم في أخرى رغبة منها في توجيه الاقتصاد القومي الوجهة التي تريدها . وبذا ازدادت أهمية الدورين عمل البحث ، فلم يعد يقتصر على الدورين العقاري الزراعي ، بل أصبح أهم من ذلك دورين صناعيا وتجاريا وماليا .

#### (ج) - المصادر الايرادية المكونة لدخل الدورين الخاص ( بيان هذه المصادر في المجالات العقارية والصناعية والتجارية والمالية ) :

يمكن تقسيم الدورين الخاص تبعاً للمصادر التي يمكن الاعتماد على مانعقده من فائض في تمويل الايرادات العامة الى ثلاثة أقسام تتفاوت في أهميتها ، هي : الدورين العقاري ، والدورين الصناعي والتجاري ، والدورين المالي .

٩ - بالنسبة لإيرادات الدولة من الدورين العقاري ، فان هذا القسم يتكون أساساً من الاراضي الزراعية والغابات ( الدورين الزراعي ) ، والمناجم والمهاجر ( الدورين الاستخراجي ) ، وقد أضيف الى هذا القسم في العصر الحديث الأبنية السكنية التي تشيها الدولة مساهمة منها في حل أزمة الاسكان الناشئة عن الميل الى التركيز في المدن والمراكز الصناعية من جهة والى زيادة السكان من جهة أخرى . وبهذه المثابة تعتبر اميجارات المساكن المملوكة للدولة والمؤجرة الى الأفراد من موارد الدورين العقاري . الا أنه يلاحظ أن الدولة لا تستهدف في أغلب الحالات ( وبغض النظر عن نوعية النظام الاقتصادي السائد ) من انشاء هذه المساكن الحصول على إيرادات للخزينة العامة ، وإنما تستهدف توفير هذه الخدمة الأساسية للمواطنين وبصفة خاصة للطبقات محدودة الدخل منهم . هذا ويمكن أن تلحق بالدورين العقاري ، القصور المصادرة التي تعتبر موردا من موارد الدولة حيث تلجأ الى تحويلها الى متاحف ( كرمز لمهد قد مضى ، أو احياء للذكرى أو تراث معين ) وتتقاضى مقابلاً عن زيارتها ، أو تؤجرها لشركات فنادق أو الى الافراد مقابل اميجارات مرتفعة .

ولقد كان النشاط الزراعى المتعلق باستغلال الأراضى هو أهم أنواع الدومين الخاص ، ولهذا فانه يشكل ما يعرف بالدومين التقليدى . ويأتى دخل هذا النوع من الدومين من ثمن بيع المحاصيل ( أو المنتجات ) الزراعية ، ومن الأجرة التى يدفعها المستأجرون الذين يتولون زراعة الأراضى المشار إليها .

وقد بدأ الدومين الزراعى يفقد أهميته ابتداء من نهاية القرن الثامن تحقيقا لمجموعة من الاعتبارات ، الخاص منها تختلف أسبابه من دولة الى أخرى ، أما العام فيها فيعود بصفة رئيسية الى التيار الفكرى الرأسمالى الذى كان سائدا فى ذلك الوقت والذى يرى أفضلية « الاستغلال » الفردى عن الاستغلال الحكومى فى أوجه النشاط المختلفة وخاصة بالنسبة الى الاستغلال الزراعى<sup>(٥)</sup> . ويلاحظ أن الدولة فى الدول الغربية لا تزال تملك مساحات واسعة من الأراضى وان لم يكن الهدف الأساسى منها هو الحصول على إيرادات بل استغلالها ثم التصرف فيها للأفراد بعد ذلك ، أو اشاء مزارع نموذجية يجرى استغلالها على أحدث الطرق الفنية للاستغلال الزراعى . وبصفة عامة ، فإن الإيرادات الناتجة من الأراضى الزراعية ليست غزيرة ولا مرنة ، ولهذا لم يعد من الممكن أن تؤدى دورا هاما كمصدر من مصادر الإيرادات العامة فى العصر الحديث .

وعلى العكس من ذلك فإن الدولة تعتبر أكثر قدرة على استغلال الغابات من الأفراد ، ولهذا فقد اتجهت الدول الى الاحتفاظ بملكية الغابات لعوامل عديدة تتصل بهذا النوع من الاستغلال ولا توجد بالنسبة للأراضى الزراعية . فمن المعلوم أن الفترة اللازمة لاكمال نمو أشجار الغابات وصلاحيتها للاستغلال الاقتصادى بقطعها واستعمالها كأخشاب أطول من حياة الإنسان فى المعتاد مما قد يدفع الأفراد المالكين للغابات الى قطعها قبل اكتمال نموها ولهذا فإن الدولة وحدها تستطيع تجميد استثماراتها فى هذا المجال فترة طويلة من الزمن حتى تنتهى الدورة الانتاجية . كذلك يلاحظ أن تنمية الغابات لا تستلزم فزون انتاج معقدة ، أو انفاق مصروفات كبيرة ، بل تنمو الأشجار من تلقاء نفسها فى أغلب الأحيان ومن ثم يمكن للادارة الحكومية ببساطة الاشراف على الغابات اشرافا اقتصاديا .

٢ - أما عن « الدومين الاستخراجى » ، فهو يتصل بالثروات الطبيعية التى يمكن استخراجها من المناجم والمناجم الموجودة فى الدولة . وهنا تختلف الدول فيما بينها بالنسبة الى استغلال هذا المورد وذلك تبعاً لاختلاف المذهبية السائدة فيها . فالبعض يحتفظ للدولة بالاستغلال المباشر للموارد المعدنية لما لها من دور حيوى فى مختلف أوجه النشاط الصناعى ، والبعض الآخر يترك أمر استغلالها للأفراد ايمانا بأفضلية الاستغلال الاقتصادى الفردى عن الحكومى خاصة فى مثل هذا المجال الذى يحتاج الى استخدام أحدث طرق الانتاج الفنية ،

وأحرز فان دولاً أخرى تعصل الاحتفاظ بملكية المناجم والمحاجر وترك أمر استغلالها الى  
لأفراد مع الاشتراط على هذا الاستغلال هدف حماية الفروة المدنية من النضوب المبكر ،  
سند هذا الأسس في الغالب صوره شركاء الدولة مع الأفراد في استغلال المناجم  
محجر .

٣ أن عر الإيرادات الدولة من الدومين الصناعي والتجاري ، فان هذا الدومين  
يضم مختلف المشروعات الصناعية والتجارية التي تقوم بها الدولة في مجالات النشاط  
الاقتصادي الشبيهة بنشاط الأفراد وتدر أغلبية هذه المشروعات إيرادات مالية تعتبر  
مصدراً من مصادر الإيرادات العامة . وقد ازدادت أهمية الدومين الحالي في الدول  
الرأسمالية تحت تأثير المذاهب التدخلية والموجهة التي انتشرت بعد الحرب العالمية الأولى  
( وخاصة بعد أزمة النشاط الرأسمالي في الثلاثينات من هذا القرن ) والتي اقتضت تدخل  
الدولة في حياة المجتمع الاقتصادية والاجتماعية بعد أن كانت تنحصر عن ذلك من قبل تحت  
تأثير المذهب الحر . كما تعاطفت أهمية المشروعات في المجالات المتقدمة في الدول  
الاشتراكية أيضاً ، وعلى الأخص فيما بعد الحرب العالمية الثانية .

وتصدى الدولة لمثل هذه المشروعات التجارية والصناعية يؤدي الى تحقيق إيرادات عام  
لها ، في صورة ما يعرف باللقن العام Prix Public والذي هو ثمن منتجات المشروعات  
المتقدمة من السلع والخدمات التي تبيعها للأفراد ، أو من خلال الاحتكار المثل الذي  
تمارسه بالنسبة لنوع معين من السلع<sup>(١)</sup> . غير أن الفرض المتقدم لا ينفي ان الدولة قد  
تستهدف من اقامة مثل هذه المشروعات تحقيق أغراض اجتماعية غير المهدف المثل ( أو قصد  
الربح ) تتمثل في توفير خدمة عامة لفئات معينة من المواطنين ، بشروط واوزاع خاصة ،  
أهمها يتعلق بتمس الخدمة ، لا يمكن تحقيقها اذا ترك الأمر الى النشاط الخاص في هذا  
الشأن ، كذلك فان الدولة قد تقصد من القيام ببعض المشروعات تحقيق أغراض تتعلق  
بالأمن القومي تتجلى في خدمة الجهود الحربية وضمان انتاج أنواع معينة من الأسلحة  
والمعدات الحربية . ومن البديهي أنه لا يمكن قياس نجاح المشروعات العامة في الحالتين  
الأخريتين بمدى تحقيقها للأرباح نظراً الى أن الغاية من وراء انشائها كما هو واضح ، هو  
انتاج مواد وخدمات معينة بغض النظر عن حساب استغلال هذه المشروعات من حيث  
الربح والخسارة .

ولتفصيل ما تقدم ، فان الدومين الصناعي Domaine Industriel يشمل المشروعات  
الصناعة التي تتولى أمرها الدولة ، وان كان يجدر بنا ان نشير هنا الى أن بعض الكتاب قد  
فرق في هذا الشأن بين المشروعات التي تقوم بها الدولة وتهدف من ورائها الى تزويد  
مراققتها وهيئاتها المختلفة بما تحتاج اليه من سلع حتى لا تضطر الى شرائها من الأسواق ،

والمشروعات التي تتولاها الدولة لتحقيقها لفرض القصدى أو مالى أو اجتماعى أو سياسى ،  
معتبرين النوع الأول وظيفة تتولاها الدولة بقصد اشباع الحاجات العامة ولا تقصد من  
ورائها الربح وبالتالي فانها على هذا الأساس لا تعتبر فاعلة في الدومين الصناعى . الا أن  
هذه الوجهة من النظر ، لا تسلم من النقد لدى التأمل في الأساس الذى استندت اليه في  
تفريقها السابقة . فالمدقق في كلا النوعين من المشروعات يجد أنه لا فرق بينهما من ناحية  
النتيجة النهائية التى يقودان اليها ، فكلاهما يحقق دخلا للدولة وإن اختلف شكله .  
فمشروعات النوع الأول تحقق لها ربحاً ( أو فائداً ) في شكل الوفر الناتج من الفرق بين  
ثمن تكلفة السلع المنتجة في مشروعاته والتمس الذى تضطر الدولة الى دفعه فيما لو اشترت  
نفس السلع من الاسواق . أما المشروعات الأخرى فتهدف الدولة الى الحصول منها على  
ربح يضاف الى ذمتها المالية .

وبصفة عامة فإن الدولة تؤمن الإدارة الاقتصادية لهذا الدومين بأحد أساليب ثلاثة  
- عل خلاف في التفاصيل بين النظم الاقتصادية المختلفة - هي : أسلوب الاستغلال  
المباشر ، أو منح الامتياز ، أو الاستغلال المختلط . ففي أسلوب الاستغلال المباشر ( أو  
الريجى Regie ) تتولى الدولة بنفسها تسيير المشروع الصناعى وتستقل بملكيتة وتحمل  
نتائجها ( الأرباح والسلبات ) وذلك لتحقيقاً لأغراض دفاعية ( كتأمين حصولها على ما  
يلزمها من معدات وأسلحة وذخائر ) ، أو لأسباب اقتصادية ( كما هو الحال في فترة  
النمية حيث ينفذ انضمام روح المخاطرة في القطاع الخاص الدولة الى القيام بنفسها  
بالمشروعات الصناعية الهامة ، أو لأهداف اجتماعية ( للحلولة دون تحكم المنتج في  
المستهلك ) ، أو حتى لمقاصد مستمدة من المثاليات المذهبية ، لتتضمن مثلاً مع المبادئ  
الاشتراكية . ومع هذا الأسلوب تصبح الدولة هي صاحبة السيادة المطلقة على المشروع  
الصناعى الأمر الذى يعطيها مكنة تحديد ثمن السلع المنتجة فيه بما يتفق والصالح العام . أما  
في الأحوال التى ترغب الدولة في التخلص من العبء الفنى أو المالى الذى يتطلبه مشروع  
معين ، فانها تلجأ الى أسلوب منح الامتياز « La concession » فتعهد به الى منظم  
خاص ( فرد أو شركة ) يتولاه بنفسه تحت اشرافها بمقتضى عقد الالتزام تضمنه الدولة عادة  
شروطاً على الالتزام ، وقد تكون هذه الشروط خاصة بمراعاة مصالح جمهور المتعاملين على  
منتجاته ( المستهلكين ) أو المتعاملين به ( العمال ) ، أو بمشاركة الدولة للمنظم في الربح  
المحقق بنسبة معينة حيث يعد نصيب الدولة في هذه الحالة غلة لهذا الالتزام ، ويعتبر على  
الالتزام « الدومين الصناعى » . وأخيراً فإنه فيما يتعلق « بأسلوب الاستغلال المختلط »  
Exploitation ou Sociétés Mixte فإنها تعتبر أسلوباً وسطاً بين الأسلوبين المتقدمين .  
هنا تشارك الدولة والأفراد والمؤسسات الخاصة في انشاء شركات اقتصاد مختلط تستطيع عن

طريق النصيب الذى أسهمت به فى رأسمالها أن توجهها الوجهة التى تنفق وسياساتها الاقتصادية والمالية<sup>(٨)</sup>، فإذا انتقلنا الآن للتعرف على « الدومين التجارى » Domaine Commercial فاننا نجدته يتمثل فى المشروعات التجارية التى تمتلكها الدولة وتباشر فيها نشاطا تجاريا محضا بقصد تحقيق الربح . ولقد كان هذا الدومين من أكثر صور تدخل الدولة فى الحياة الاقتصادية عرضة للنقد ، وبالرغم من هذا فاننا نجد - بدرجات متفاوتة وبغض النظر عن مستويات التقدم والتخلف الاقتصادى - فى الاقتصاديات الرأسمالية والاشتراكية .

ففى النوع الأول من الاقتصاديات ( المبنية عن النظام الرأسمالى ) تقابل من أنواع هذا الدومين مشروعات سك العملات المعدنية واصدار النقود الورقية وما تحققه الدولة من ورائها من ارباح ( كالفرق بين القيمة الاسمية للعملة المعدنية والقيمة المعدنية لها ) ، وكذلك المشروعات التى تقوم بها هيئات الحكم المحلى فى الريف والحضر ، كافتتاح محال بيع المواد والسلع الغنائية والدوائية .

وفى النوع الثانى ، وهو الاقتصاديات الاشتراكية ، فاننا نعلم على أمثلة تطبيقية له فى التطورات الاقتصادية التى شهدتها الاقتصاد السوفيتى . من ذلك ما كانت تقوم به الدولة فى الفترة من عام ١٩١٨ الى عام ١٩٢١ من جمع الحاصلات الزراعية وتوزيع الاغذية والسلع الاستهلاكية التى تنتجها المصانع على السكان تبعا لحاجة كل منهم الى هذه المواد حيث كان القانون الصادر فى ٢٤ نوفمبر ١٩١٨ يمنع كل تجارة خاصة وكل تنظيم تجارى خاص فى الأسواق الزراعية والصناعية . ولقد استبدل هذا القانون بآخر فى ٢١ مارس ١٩٢١ كان من بين الجديد الذى جاء به اعطاء الزراع الحق فى بيع الزائد من المحصول الذى تجمعه السلطات العامة فى السوق نظير قيامه بأداء ضريبة عينية عن ذلك القدر الذى يبيعه فيه<sup>(٩)</sup> .

وتعتبر الاحتكارات المالية من أهم صور الدومين التجارى . وتحقق الدولة هذه الاحتكارات فى الواقع عن طريق امتلاكها أو استغلالها لفرع معين من فروع الانتاج بقصد الحصول على مورد مالى لم يكن من الممكن لها الحصول عليه بواسطة الضرائب لو ترك هذا النوع من النشاط فى يد الأفراد وتناقصت هى ضريبة منهم . ولكى يبلغ الاحتكار المالى الهدف الباعث على قيام الدولة به ، فانه يلزم لذلك أن تقوم الدولة باحتكار فرع الانتاج المناسب الذى ينبغى أن تتوافر فيه مجموعة من الشروط يمكن اجمالها فى شرطين أساسيين : أولهما : ألا يترتب على هذا الاحتكار أى ضرر اجتماعى ، وثانيهما : أن تكون السلعة الناتجة عنه من السلع واسعة الانتشار وذات طلب غير مرن<sup>(١٠)</sup> وقد ينضاف الى

جانب الاعتبار المالى فى الاحتكارات المشار اليها ، اعتبارات أخرى ذات طبيعة احتاجية واقتصادية . ومن أمثلة الاعتبارات الاحتاجية ، الرغبة فى التقليل من الاستهلاك لبعض أنواع السلع الضرورية ، كاحتكار الدولة لانتاج المشروبات الكحولية الذى لجأت اليه فرنسا قبل الحرب العالمية الثانية ( وذلك فيما عدا بعض الأصناف الاستثنائية التى أبيع للمشروعات الخاصة انتاجها ويبيعها ) . أما الاعتبارات الاقتصادية فهى أكبر من أن تقع تحت حصر ، وإن كان يمكن أن نسوق كمثال لها احتكار الدولة لعمليات اليا نصيب حيث تقوم باصدار أوراقه المختلفة الفئات وتحصل على ما ينتج من حصيله الاكتاب فيها من أرباح . ومن الدول التى أخذت بهذا النوع من الاحتكار فرنسا ولبنان . وهو وإن كان منتقدا من الناحيتين الاجتماعية والخلاقية ، إلا أنه لا يخلو من النفع بالنسبة للدولة أو للأفراد الفائزين فى نتيجة السحب النهائى على اليا نصيب<sup>(١)</sup> .

وأخيرا فإنه بالنسبة لإيرادات الدولة من الدومين المالى ( أو محفظتها من الأوراق المالية ) ، فهو أحدث أنواع الدومين الخاص ظهورا . ويقصد « بالدومين المالى » عطفة الدولة من الأوراق المالية ، كالأسهم والسندات المطوكة لها والتى تحصل منها على أرباح بفوائد تعد إيرادا ماليا يدخل ضمن دخل أملاك الدولة . وقد ازدادت أهمية هذا الدومين فى وقتنا الحالى كما حدث تطور فى مضمونه ، فلم يعد قاصرا على الإيرادات الناتجة عن حق الدولة فى اصدار النقود ، بل أصبح يتضمن أساسا الأسهم التى تمثل مساهمة الدولة فى المشروعات ذات الاقتصاد المختلط ( التى تجمع بين الملكية العامة والملكية الخاصة ) . ويرجع السبب فى هذا التطور الى رغبة الدولة فى الاشراف على القطاع الخاص ، وفى السيطرة على بعض المشروعات ذات النفع العام حتى تتمكن من توجيهها الى تحقيق الصالح العام . وقد يوجه النقد الى التجاء الدولة لاستثمار أموالها فى شراء الأسهم والسندات نظرا للتقلبات الاقتصادية الكبيرة التى تتعرض لها سوق الأوراق المالية فى بعض الأحيان ، مما يجعل إيراد الدولة غير ثابت أو مضمون . ولكن قد تجدد الدولة نفسها مدفوعة الى ممارسة مثل هذا النشاط المالى لتحقيق غرض سياسى أو مصلحة اقتصادية<sup>(٢)</sup> يكون من شأنه اعطيان الأفراد الى شراء الأسهم أو السندات الخاصة بالمشروعات التى تشارك فيها مما يترتب عليه انحراح حركة التنمية الاقتصادية التى تحتاج اليها البلاد . فضلا عن هذا ، فإن بعض الدول تسمح للممولين بسداد نسبة معينة من بعض الضرائب فى شكل سندات معدة مما يترتب عليه زيادة ما تحتطكه الدولة من أوراق مالية . كذلك تتمثل الدومين المالى فيما تلجأ اليه بعض الدول من انشاء مؤسسات الاقتراض المختلفة : الاقتصادية والاجتماعية والمقرية ، والحرفية مما يأتى بفوائد تكون إيرادات للدولة . هذا فضلا عن فوائد القروض التى تمنحها الدولة للهيات العامة المحلية وللمؤسسات والمشروعات العامة .

## المبحث الثاني

### « إيرادات الدولة المتحصلة من الرسوم »<sup>(١٣)</sup>

تعتبر الرسوم من الإيرادات العامة التي تدخل خزانة الدولة بصفة تكاد تكون دورية ومنظمة حيث تستخدم حصيلتها في تمويل النشاط المالى وتحقيق المنافع العامة . وتحصل الدولة على إيراداتها من الرسوم كمقابل للخدمات التي تؤديها مراقفها وهيئات العامة للأفراد من خلال النشاط العام الذى وجد المرفق أو الهيئة أصلا للقيام به . وفيما يلى فانا نعرض على التوالى للتعريف بالرسم بقصد تحديد ماهيته ، والأساس الذى تصدر عنه الدولة في فرض الرسوم ، ودورها في المالية العامة الحديثة .

( أ ) - التعريف بالرسم ( تحديد ماهيته من خلال استعراض عناصره ومدى تميزه عن الأتاوة ) :

يمكن تعريف الرسم « Tax; fee » بأنه عبارة عن مبلغ من النقود يدفعه الفرد جبرا إلى الدولة مقابل نفع خاص يحصل عليه من جانب إحدى الهيئات العامة ، ويقترون هذا النفع الخاص بالنفع العام الذى يعود على المجتمع كله من تنظيم العلاقة بين الهيئات العامة والأفراد ، فيما يتعلق بأداء النشاط أو الخدمات العامة .

من هذا التعريف المتقدم للرسم ، يتضح لنا أنه يتميز بأربع خصائص هامة تحدد ذاته على النحو التالى :

أول هذه الخصائص هو « الصفة النقدية للرسم » : ولا تحتاج هذه الصفة الى إيضاح كثير . فالرسم مبلغ نقدي يدفعه الفرد مقابل الحصول على خدمة خاصة من نشاط إحدى إدارات أو مراقف الدولة . ويساير هذا الأوضاع الاقتصادية العامة التى تقوم على استخدام النقود في التعامل والمبادلات وتقييم الأشياء ، فضلا عن أنه يتفق مع التطور الحديث في مالية الدولة من حيث تحصيل إيراداتها وانفاق مصروفاتها في صورة نقود ، ولهذا فانه قد أصبح من غير المقبول قيام الفرد بدفع الرسم في صورة عينية أو بالاشتغال فترة معينة لصالح الإدارة .

وثانيها يتمثل في طابع « الإلزام أو الجبر في حياية الرسم » : وقد يبدو لأول وهلة من التعريف السابق ان الرسم اختياري ، اذ لا يدفع الا اذا طلب الفرد الخدمة . على ان الاختيار هنا في الحقيقة ظاهري لأن الفرد ليس حرا ، اذ لا يستطيع في الواقع إلا أن يطلب الخدمة والا عرض مصالحه للضياع أو نفسه للعقاب ، أو حرمانها من ميزة معينة . ولهذا

فالرسم يتميز بأنه يحمل طابع الإلزام أو الجبر . ويبدو عنصر الجبر واضحا في استقلال الدولة بوضع نظامه القانوني من حيث تحديد مقلده وطريقة تحصيله وغير هذا كما أنها تتمتع في سبيل اقتضائه بامتياز على أموال المدين . ويمكن التفرقة فيما يتعلق بعنصر الجبر أو الإكراه ، بين الإكراه القانوني والإكراه المعنوي . ويقصد بالأول حالة ما إذا كان الفرد مجبرا على تلقي خدمة معينة ودفع الرسم المفروض على أدائها ( كما في حالة التعليم الإلزامي ) ، لكن الغالب أن يكون الإكراه معنويا أي أن الفرد يطلب من تلقاء نفسه خدمة معينة تقدمها الدولة دون أن يلزمه القانون بهذا ، ومن أمثلة ذلك رسوم الدراسة في مرحلة التعليم الجامعي<sup>(١٤)</sup> .

وثالث الخصائص المميزة للرسم ، يكمن في عنصر المقابل أو المنفعة الخاصة التي تعود على دافعه :

فالرسم يدفعه الفرد مقابل الخدمة الخاصة التي يحصل عليها من جانب الدولة . وقد تكون هذه الخدمة عمل تتولاه إحدى الهيئات العامة لصالح الفرد كالفصل في المازعات ( الرسوم القضائية ) أو توثيق العقود وشهرها ( رسوم التوثيق والشهر ) أو غير ذلك من الأمثلة التي يتحقق فيها للفرد نفع خاص من طلب الخدمة موضوع الرسم

ورابع هذه الخصائص يتجلى في تحقق النفع العام إلى جانب النفع الخاص : ويعني هذا أن الفرد الذي يدفع الرسم إنما يحصل على نفع خاص به لا يشاركه فيه غيره من الأفراد يتمثل في الخدمة المعنية التي تؤديها له الهيئات العامة في الدولة ، كما أنه يعني أن هذه الخدمة تمثل إلى جانب النفع الخاص نفعا عاما يعود على المجتمع ككل ، أو على الاقتصاد القومي في مجموعه . فالرسوم القضائية ، مثلا يلتزم بدفعها رافعو الدعاوى أمام القضاء مقابل تمكنهم من استصدار الأحكام التي تضمن لهم حقهم المتنازع فيه ، والمجتمع كله ، ولا شك ، مستفيد من نشاط مرفق القضاء الذي يعطي الحقوق لأصحابها وبضمنهم لهم الطمأنينة والأمن والاستقرار . ويمكن أن نقيس على ذلك المنافع الخاصة التي تعود على الأفراد مقابل دفع رسوم التعليم أو التعليم ، والتي تقترن بالمنافع العامة التي تعود على المجتمع من نشاط المرافق العامة للصحة والتعليم .

### الرسم والإتاوة :

وإذا كان التعريف المتقدم للرسم يتسم ببساطته ووضوحه النظري ، فإنه يحدث في بعض الأحيان أن تدق التفرقة بينه وبين ما يسمى بالإتاوة ( أو مقابل التحسن ) بالنظر إلى أن كليهما قائم على فكرة المقابل . ولهذا فإنه يحسن بنا أن نخلص ماهية الرسم من الإتاوة ، وذلك عن طريق التعريف بهذه الأخيرة والتركيز على أوجه الخلاف في كل منهما .



ويمكن تعريف الأتولة « Special Assessment » بأنها عبارة عن مبلغ من المال تفرضه الدولة ( أو أحد الأشخاص العامة بها ) حبرا على ملاك العقارات بنسبة المنفعة العامة التي عادت عليهم من وراء قيامها ببعض الأشغال ( أو الأعمال ) العامة . ومن أمثلة هذه الأشغال ، شق الطرق وتجهيزها ، وتوصيل الكهرباء وإسالة المياه والجارى بالنسبة للعقارات المبنية ، أو حفر القنوات والمصارف المسهلة لرى وصرف الاراضى الزراعية

وبالرغم مما يبعثه ارتكاز كل من الرسم والأتولة على عنصر المقابل مما يبعث على التفكير في أمر التشابه فيما بينهما من هذه الناحية ، فإن الأوجه التي يخلط فيها كثيرة وعلى جانب كبير من الأهمية . فدرجة الاكراه تختلف في الأتولة عنها في الرسم . ففي حالة الأتولة نجد أنه لا مناص للمالك العقارى من دفعها طالما أن عقاره قد استفاد من أشغال عامة . أما في الرسم ، فانه يمكن عدم دفع المقابل المقتضى فيه بالامتناع عن الانتفاع من الخدمة التي قرر هذا الرسم في مقابلها في الحالات التي لا يتحقق فيها الاكراه أو الاجبار القانوني . ومن ناحية أخرى يقوم بدفع الأتولة فئة معينة من الأشخاص ، وهم الملاك العقاريون لعقارات رادت قيمتها نتيجة لأعمال عامة ، أما في الرسم فإن مقابله يدعمه أى شخص أراد الانتفاع من خدمات معينة . هذا ويقصد بالأتولة عادة تغطية بعض نفقات المشروعات المترتبة على الأعمال العامة أو ما يتبقى من هذه النفقات ، أما صيانة تلك المشروعات وما تحتاجه من نفقات دورية فانها تغطى من حصيلة الضرائب . ويرجع هذا الى أن الملاك العقاريين ليسوا هم الذين انتفعوا بهذه المشروعات السابقة وحدهم ، بل ان هناك غيرهم مما لا يمكن حصرهم مقدما قد استفادوا من قيامها أيضا وذلك في الحالة التي تقوم فيها الدولة بإنشاء طريق جديد : هنا نلاحظ ان ملاك العقارات الكائنة على جانبي الطريق المنشئ قد انتفعت من انشائه ، كما انتفع ايضا المارة من المشاة وراكبي السيارات من هذا الطريق ولهذا فقد وجب توزيع عبء تكاليف الطريق المشار اليه على المنتفعين من وجوده<sup>(١٥)</sup> .

(ب) - أساس فرض الرسم ( المصدر الذى تستمد منه الدولة سلطتها في تقرير الرسوم ) :

يترتب على الطابع الإلزامي ( أو صفة الجبر أو الاكراه ) للرسم ضرورة وضع أساس تصدر عنه سلطة الدولة في تقرير الرسوم ضمانا لسلامة مالية الدولة والمواطنين . وقد استتب هذا في الدول ذات الدساتير والتقاليد الديمقراطية وجوب موافقة السلطة التشريعية ( البرلمان أو غيره من المجالس النيابية ) على فرض الرسوم بالنظر الى أنه لا يمكن فرض أعباء مالية على الأفراد في مقابل أداء الخدمات العامة الا بواسطة ، اذ أنه نظرا لتعدد أنواع الرسوم وتنوع القواعد التي تتبع في تقديرها ، فإن السلطة التنفيذية قد تكون هي الأقدر

على احراء هذا التقدير في بعض الاحوال ، ومن ثم تكفى القرارات الادارية في فرض الرسوم<sup>(١٦)</sup> . لكن يتعين دائما أن تستند هذه القرارات الى قوانين تميز لها هذا الغرض وأن يكون ذلك في حدود اجازتها ، والا كانت القرارات باطله من الناحية الدستورية . ويترب على ذلك عدة نتائج منها : أولا ، ان أية سلطة ادارية لا تستطيع تقرير رسوم جديدة ما لم يعطها القانون هذا الحق ، وثانيا ، أنه اذا كانت ممارسة نشاط أو مهنة ما يستلزم الحصول على اذن من الإدارة فليس لها أن تعلق الحصول على الاذن على دفع رسم معين ما دام القانون لم يقرره ، وثالثا ، انه لا يجوز تغيير سعر الرسم عما قرره القانون ، وحتى ولو لم يعارض صاحب الشأن في دفع مبلغ أكبر مما قرره القانون .

ويلاحظ أن القانون الصادر بفرض الرسوم أو باحازة فرضها بواسطة السلطة التنفيذية قد يتضمن اعفاء طوائف معينة من المواطنين من فوى الدخول الدنيا غالبا - من دفع هذه الرسوم أو بتخفيضها بالنسبة اليهم . وفي هذه الحالة يحدد القانون الشروط الواجب توافرها في الشخص حتى يتمتع بهذه الميزة .

#### (ج) - دور الرسوم في المالية العامة الحديثة ( مستقبل الرسوم في وقتنا الحاضر ) :

كان للرسوم فيما مضى وعلى الأخص في القرون الوسطى والعصور التي تلتها دور كبير في المالية العامة جعلها أكثر موارد الدولة انتاجا بعد اللومين ( الناتج أساسا من ريع أملاك الدولة الخاصة )<sup>(١٧)</sup> يميزى تفسير ذلك الى أكثر من سبب . فمن ناحية فان الخدمات العامة والتضامن بين أعضاء المجتمع الواحد التي يقوم عليها مبدأ فرض الضرائب لم تكن مستقرة في أذهان الأفراد ، بل على العكس كان المكلف ينظر الى خدمات الدولة بقدر المنفعة التي ينالها منها فيقبل بسهولة دفع الرسم المفروض لقاء هذه المنفعة . ومن ناحية ثانية ، فان الرسوم بأنواعها لم تكن تتطلب موافقة نواب المكلفين بها ( ممثل الشعب من خلال المجالس النيابية المختلفة ) كما في الضرائب مما جعل الحكومات تفضل اللجوء اليها . يضاف الى ما تقدم ان تقرير رسوم يدفعها الأفراد للعاملين في الدولة مقابل الأعمال التي يؤديها لهم ، كان يوفر على الخزنة العامة دفع مرتبات هؤلاء العاملين .

غير ان الوضع السابق لم يستمر طويلا فقد أدى التطور الى تغير مفهوم قيام الدولة بالتدخل لتحقيق الصالح العام ، فأصبحت تؤدي دورها بناء على مسئوليتها عن اشباع الحاجات العامة في مختلف المجالات دون أن يقتصر هذا الدور ( في كل حال ) بفرض رسوم على خدمات الدولة ، وأصبح الأصل أن الدولة تسخر مراقبتها وهيئاتها العامة من أجل القيام بنشاط عام يؤدي خدمات عامة ، ويتم تمويل هذا النشاط بواسطة الاعتمادات التي تخصص لكل مرفق أو هيئة في الميزانية العامة .

وكتيجة لما سبق، فقد تناقصت أهمية الرسوم كمورد مالى قى مالية الدول الحديثة<sup>(١٧)</sup>. ولذلك فقد اتجهت معظم البلدان الى الحد منها بالغائها أو تحويلها الى صرائب برمع سعرها ويرجع ذلك أساسا الى ديوع فكرة مجانية الخدمات التى أصبحت تقوم بها الدولة وهو ما أدى الى اللجوء فى سد تكاليفها الى الاستعانة بالضرائب التى احتلت المقام الاول بين موارد الدولة. وعلاوة على ما سلف فاد المبدأ الحديث يقضى بضرورة موافقة نواب الشعب على فرض الرسوم قد سلب من الرسم ما كان له من ميزة فى سهولة الالتجاء اليه عن الضريبة. وفضلا عن كل الاعتبارات المتقدمة، فان الرسوم كمورد للامدادات العامة تفتقد المرونة والفرازة اللازمتين لاقامة نظام مالى حديث يكمل زيادة الحصيلة بمعدل سريع اذا ما واجهت الدولة أزمة مالية تقتضى زيادة سريعة فى مواردنا، اذ أنه يخشى فى حالة ارتفاع سعر الرسم أن ينصرف الافراد عن طلب الخدمة مما يترتب عليه ألا تزيد الحصيلة العامة للرسوم وقت ان تدق الحاجة لهذه الزيادة. كذلك لا نسمح طبيعة التنظيم العنى للرسوم بمراعاة الظروف الخاصة بالأفراد من حيث القدرة على الدفع ومن ثم فانه يصعب لدى استخدامها مراعاة الاعتبارات المتعلقة بتحقيق العدالة الاجتماعية.

### المبحث الثالث

#### تقدير المقابل النقدي للسلع والخدمات المنتجة فى الاقتصاد العام

##### ( مقارنة بين الثمن العام والرسوم<sup>(١٨)</sup> )

يرجع السبب و تخصيصنا المبحث الراهن للدراسة كيفية تقدير الثمن العام والرسوم الى ما لهذه الدراسة من أهمية فى الوقوف على حجم الكميات المالية التى تستطيع الدولة أن تعمل عليها كإيرادات عامة نتيجة قيامها بانتاج السلع المادية فى مشروعاتها العامة، الصناعية والتجارية والتى تطلب لها ثمنا عاما، أو لتأديتها خدمات للأفراد ( يتحقق الى حوار النفع الخاص فيها، النفع العام ) عن طريق مراقبتها وهيئاتها العامة لقاء رسم معين. يضاف الى هذا، أن هناك بعض أوجه للشبه بين الثمن العام والرسم بالنظر الى أن كلا منهما يدفع مقابل نفع خاص يعود على الفرد، الأمر الذى يتطلب منا عقد مقارنة بينهما نخلص منها الى ذاتية كل منهما بما يدرأ عنهما كل مظنة للخلط أو اللبس.

ونود ان نره هنا وقبل ان نعقد مقارنة تفصيلية بين الثمن العام والرسم، أنه إن صح ما يقال من وجود وجه للشبه بينهما فيما يتعلق بترتيب نفع خاص، إلا أن الفرق يظل

قائما بينهما من حيث طبيعة كل منهما . فبينما يمثل الثمن العام ايرادا شبيها بايرادات النشاط الخاص تماما تحصل عليه الدولة من نشاطها الصناعى والتجارى المشابه لنشاط الأفراد ، نلاحظ ان الرسم له طبيعة أخرى . فهو من حيث الشكل ايراد عام سيادى تحصل عليه الدولة من نشاطها العام الذى تستقل به مقابل الخدمات التى تقدمها مرافقها التقليدية للأفراد . وهذه الطبيعة الخاصة للرسم كإيراد عام تدعو الى ربط المنفعة الخاصة التى يحصل عليها دافع الرسم بفكرة المنفعة العامة التى تعود على المجتمع كله من تطعيم نشاط المرافق العامة وتحصيل الرسوم كمقابل للمنافع الخاصة التى تعود على دافعيها .

وهكذا فاننا نتناول فى ثلاث نقاط الموضوعات المشار اليها بترتيب ورودها على النحو التالى :

### ( أ ) كيفية تحديد الثمن العام ( حائى المنافسة والاحتكار المالى ) :

يطلق الثمن العام **Prix Public** على ثمن السلع والخدمات التى تبيعها المشروعات العامة الصناعية والتجارية<sup>(٩)</sup> . وعلى ذلك فالثمن العام يمثل المقابل الذى تحصل عليه الدولة مناسبة قيامها بنشاط تجارى أو صناعى ويعتبر احد الوسائل التى تمكنها على هذا النحو ، من تحقيق ايراد عام للدولة يتشثل فى مقدار الأرباح التى تحققها من ممارسة بيع السلع والخدمات للأفراد .

وتختلف كيفية تحديد الثمن العام فى حالة المشروعات العامة الصناعية والتجارية التى تستهدف تحقيق أغراض اجتماعية عنها فى حالة المشروعات التى تستهدف غرضا ماليا بحسب ما اذا كانت الدولة تسمح أو لا تسمح بوجود مشروعات خاصة مماثلة فى السوق .

فى **الوضع الأول** ( حيث تستهدف الدولة أغراضا اجتماعية ) فإن الثمن العام يتحدد عند مستوى يتيح للطبقات محدودة الدخل الحصول على السلعة أو الخدمة التى ينتجها المشروع بأسعار مناسبة ، ولا يحقق هذا المستوى ربحا للدولة بل قد يحملها خسارة ، وهذا واضح نظرا الى أن الغاية من اقامة هذه المشروعات هى ضمان توفير منتجات معينة تعتبر أساسية بشروط خاصة وليس تحقيق أقصى قدر ممكن من الأرباح .

أما فى **الوضع الثانى** ، ( حيث ترغب الدولة فى الحصول على إيرادات مالية ) : فإن الفكر المالى يعنى بحل المشكلة من خلال التفرقة بين الحالات التى تمارس فيها الدولة نشاطها التجارى والصناعى على سبيل المنافسة بين مشروعاتها ومشروعات الأفراد ، وبين الحالات التى تتمتع الدولة فيها بمركز احتكارى بالنسبة لبيع أنواع معينة من السلع .

١٠ حالة المنافسة الكاملة *Perfect competition* بين مشروعات الدولة الصناعية والتجارية ومشروعات الأفراد العاديين ، لا تحتكر الدولة بيع السلع ( أو المنتجات ) ، وإنما هي سرل الى مستوى الأفراد وتمارس النشاط الاقتصادي رغبة في تحقيق الربح ( أى بقصد الحصول على إيراد مالى ) وهنا يتحدد ثمن السلعة بالثمن العام لمجرد الرغبة في تمييزه عن الثمن الخاص الذى يتعلق بمعاملات الأفراد والمشروعات الخاصة .

أما فى حالة الاحتكار ، وتعرف بالاحتكار المالى *Monopole Fiscal* فإن الدولة تحظر على الأفراد والمشروعات الخاصة القيام بالنشاط الصناعى أو التجارى الذى تنصلى للقيام به . فهنا تمتنع الدولة بمركز احتكارى بالنسبة الى انتاج سلعة معينة بقصد الاستقلال بتحديد ثمنها بطريقة يمكن معها الحصول على أكبر قدر ممكن من الإيرادات المالية للخزانة العامة . وتختار الدولة عادة لاحتكارها المالى سلعا واسعة الانتشار وذات طلب غير مرن ( كما سبق أن أشرنا ) حتى لا يترتب على ارتفاع ثمنها نسبة معينة نقص فى طلبها الكلى بنسبة أكبر ، ومن ثم نقص فى الإيرادات الكلية وفى الأرباح المحققة . وأهم أمثلة الاحتكار المالى هو احتكار الدولة لمنتجات التبغ ( الدخان ) حيث تستقل بتحديد ثمنائها رغبة فى تحقيق إيراد مالى ضخم . ( كما هو الحال فى دول مثل فرنسا وإيطاليا والعراق )<sup>(١٠)</sup> .

ويرى بعض الكتاب - تعليقا على تكون الثمن فى مثل هذه الحالات - أن الثمن فى حالة الاحتكار المالى لا يختلف عن الثمن الذى يحدده المحتكر فى المشروع الخاص ، ففى الحالتين يسمى المحتكر الى تحقيق التوازن الذى يتيح له الحصول على أكبر قدر ممكن من الربح طبقا للظروف الخاصة بانتاج السلعة والطلب عليها . بينما يرى آخرون أن الثمن فى ظل احتكار الدولة المالى يتحدد عند مستوى أعلى منه فى حالة الاحتكارات الخاصة بالأفراد ويفسرون الفرق بكونه ضريبة مستترة أو غير مباشرة . وينهب رأى ثالث الى أن الزيادة فى الثمن عن نفقة انتاج وحدة من وحدات السلعة المحتكرة مضافا اليه ما يمكن اعتباره ربحا عاديا للمشروع ، تمثل فى الواقع ضريبة غير مباشرة على استهلاك السلعة رأت الدولة تعذر فرضها عند قيام الأفراد بانتاج السلعة أو تداولها أو بيعها ، فأثرت أن تقوم هى باحتكار انتاجها وتحصل على الضريبة بتضمينها ثمن السلعة المحتكرة . ويرتب مؤيدو هذا الرأى الأخير على تحليلهم وجوب اعتبار إيرادات الاحتكار المالى من بين إيرادات الضرائب غير المباشرة وليس من بين إيرادات الدومين الخاص ( المشروعات الصناعية والتجارية ) .

هذه الوجهة الأخيرة من النظر والسابقة عليها ، لا تغطي بتأييد بعض أساتذة المالية العامة فى بلادنا نظرا الى أنهم لا يميلون الى تفسير الفرق بين الثمن بكونه ضريبة غير مباشرة<sup>(١١)</sup> . ويدعم هذا الاتجاه رأيه بأن الآراء المتقدمة تؤدى الى خلط نظرية الثمن العام

بالنظريات الخاصة بالصربية كمورد سيادى الرامى يدفعه الفرد بدون مقابل للدولة حتى في حالات الضرائب غير المباشرة . فليس من السائع طبقا لهذا الاتجاه القول بأن تم السلمة في حالة الاحتكار المالى يمثل في الجزء الزائد منه ، ضريبة غير مباشرة أو مستترة ، ما دامت الصربية تفرض بقانون ويدفعها الفرد وهو يعلم أنه يلتزم بدفعها مساهمة منه في الأعباء أو التكاليف العامة ، بعكس الثمن العام الذى يؤديه الفرد ، في كل مكوناته ، كمقابل للسلمة التى تتبعها الدولة . فالاحتكار المالى لا يؤدي الى تغيير النظرة الى الثمن العام مهما كان مرتفعا ، واعتباره بمثابة ضريبة مستترة أو غير مباشرة ، اذ يظل ثمنا عاما ، وبفسر ارتفاعه برغبة الدولة في استغلال الاحتكار ، من أجل تحقيق ربح كبير يسمح لها بإيراد مالى ضخم .

ونحن من جانبنا مع تسليمنا بوجاهة الاعتبارات التى يصدر عنها الرأى الأخير في حرصه على أن يظل لكل من الثمن العام والصربية مفهومهما المتعارف . عليه من الناحية النظرية ، فاننا لا نتفق معه في النتيجة التى انتهى اليها . فليست المشكلة في أن الضريبة تفرض بقانون ، وأن الثمن العام لا يحدد بقانون بل ان الاشكال الحقيقي أن تستغل الدولة امكانياتها في رفع الأسعار في حالة الاحتكار المالى لتصل الى فرض ضرائب عن غير الطريق الذى أوضحته القوانين<sup>(١٢)</sup> ، وبالتالي فان الآراء المعترض عليها في الحالات سابق الاشارة اليها ليس في أساسها ما يدعو الى خلط نظرية الثمن العام بالنظريات الخاصة بالصربية . يضاف الى هذا ، فان المبالغة في رفع الثمن العام ( وعلى الأخص فيما يجاوز نفقة الانتاج والربح العادى للمشروع الصناعى أو التجارى ) دون أن يتغير وصف هذه الزيادة ، بما يخرجها من نطاق الثمن العام الى عداد الضرائب المستترة أو غير المباشرة يدعى « رغبة الدولة في استغلال الاحتكار من أجل تحقيق ربح كبير يسمح لها بإيراد ضخم » ، يؤدي لتسليم به الى حرمان الجماعة من مجموعة من المزايا التى تتحقق عند الأخذ بالنتيجة التى نهت اليها الآراء المعترض عليها . فمن ناحية قد يؤدي عدم التسليم بالطبيعة الضريبية لهذه الزيادة أن تستر الدولة خلف زيادة الثمن العام لتغطية خلل في بنيان وهيكمل نفقات لانتاج في مشروعاتها الصناعية والتجارية ، الأمر الذى يخرى هذه المشروعات على عدم الحرص في استخدام الموارد الاقتصادية المتاحة لها بأقصى كفاءة ممكنة اعتمادا على أن الدولة سوف تريد في النهاية أثمان منتجاتها من السلع والخدمات<sup>(١٣)</sup> ، وهى أمور ، لا يحظى ضررها على الاقتصاد القومى من الناحيتين الانتاجية والتوزيعية .

ومن ناحية أخرى ، فان مساهمة منطلق الانتماء السابق يحرم هذا الاقتصاد من أداة فعالة من أدوات الرقابة على نشاط مشروعات الدولة ( الصناعية والتجارية ) قبل وبعد الانتاج . هذه الأداة هي الضرائب ، متى سدما بالطبيعة الضريبية للحالات موضع

الجدل . فمما لا شك فيه ، أن الوقوف على النفقات الفعلية ( المؤسسة على قواعد تنفق ومتطلبات الحساب الاقتصادي الرشيد ) يساعد على تقدير الربح العادى الذى ينبى أن يضاف الى النفقة بما يتمشى والأحوال الواقعية لكل مشروع ، وبالتالى فلان اعتبار القدر الرائد عن ذلك بمثابة ضريبة مستترة وغير مباشرة يسمح بتحقيق أكثر من فائدة بالنسبة للمجتمع فى مجموعه : أ - امكان استخدام الأداة الضريبية فى الرقابة على نشاط المشروعات الانشائية واعمال فكرة الحوافز بحسب النتيجة النهائية للنشاط الانشائى لمشروعات الدولة . ب - تعبئه وتجميع الفائض الاقتصادى ( بعد احتساب الربح العادى ) عن طريق الضرائب ورجوعه بما يعود بالنفع العام على الاقتصاد القومى فى مختلف قطاعاته ، ( انتاج أوفر وعدالة توزيعية أكثر ) ، بالنظر الى أن الاصرار على وصف الزيادة بأنها ثمن عام ، يؤدى الى تحميل عبء النفقات العامة أساسا للطبقات الأحدث بالرعايا من الناحية الاقتصادية والاجتماعية<sup>(١٤)</sup> . وبناء على ما تقدم ، فال اعتبار الزيادة المتقدمة من طبيعة ضريبية فيه ما يسمح باستخدام الفن الضريبى - من خلال ضوابطه وأصوله المتعارف عليها - على نحو يمكن أن تتلاقى معه - والى حد كبير - المسأوى الناجمة عن التمسك بوصف الثمن العام .

(ب) - فى البحث عن القواعد التى تحكم تقدير الدولة للرسوم ( عدم وجود قاعدة عامة وموحدة يتم تحديد الرسم على أساسها فى كل الأحوال ) :

تستقل الدولة بناء على طابع الالتزام أو الجبر الذى أوضحناه بشأن الرسوم بتحديد قيمة الرسم الذى يفرض على أوجه النشاط العام . ويثور هنا التساؤل عن القواعد التى تحكم الدولة فى قيامها بهذا التقدير .

وللإجابة عن ذلك ، فانه ليس من اليسير تحديد قاعدة عامة تلتزمها الدولة وهى بعدد تقدير الرسم الواجب دفعه . فالواقع يشير الى أن هناك أكثر من قاعدة تدخل فى الاعتبار عند اجراء هذا التقدير ، حيث يعتبر الرسم المفروض نتيجة تفاعل هذه القواعد جميعا فى كثير من الأحيان .

ويمكن اجمال القواعد الرئيسية موضع الاعتبار فى هذا الشأن فى ثلاثة قواعد أساسية :

**القاعدة الأولى** - تأخذ فى الاعتبار التناسب بين نفقة الخدمة المؤداة وبين الرسم المقابل لها ، وان كان يلاحظ أنها لا تستلزم أن يتحقق التناسب موضع البحث بالنسبة الى كل شخص يستفيد من الخدمة على حدة ، بل يكفى أن تتناسب تكاليف المرفق القام بالخدمة

مع حصيله الرسوم المفروضة على الانتفاع بها . وتستند القاعدة الحالية الى أن الغرض الأساسي من انشاء المرافق العامة ليس تحقيق الربح ومن ثم فانه من غير الضروري أن يترتب على مباشرة هذه المرافق لنشاطها أن تزيد إيراداتها عن نفقاتها .

**والقاعدة الثانية -** ترعى الفرض الذى يكون مبلغ الرسم أقل من نفقة انتاج الخدمة المقابلة وذلك بالنسبة الى خدمات معينة كالتعليم العام والجامعى والخدمات الصحية . وتجد هذه القاعدة مبرراتها فى أن مثل هذه الخدمات اما يترتب عليها نفع عام يعود على المجتمع الى جانب النفع الخاص الذى يعود على دافع الرسوم ومن ثم فان قواعد العدالة تقضى بتوزيع المرافق القائمة وأداء هذه الخدمات بين الأفراد المنتفعين بها عن طريق دفع الرسوم وبين المجتمع ككل عن طريق فرض الضرائب بأنواعها المختلفة ، واما الرغبة فى تشجيع الأفراد على طلبها لضرورتها أو لنفعها وذلك عن طريق عدم تحصيل مبالغ كبيرة فى صورة رسوم قد تقف عقبة فى سبيل طلب الأفراد لها ،

**والقاعدة الثالثة -** تعنى بالحالات التى يكون فيها مبلغ الرسم أكبر من نفقة الخدمة المقابلة له حيث يتم ذلك بالنسبة الى خدمات معينة . وتستند هذه القاعدة اما الى الرغبة فى التقليل من اقبال الأفراد على طلب الخدمة موضوع الرسم كما هو الحال بالنسبة الى رسوم الاستحمام فى بعض الشواطىء المعينة ، وإما الى الرغبة فى الحصول على إيرادات للخزانة كما هى الحال بالنسبة الى رسوم التوثيق والشهر اذا زادت عن نفقة المرفق القائم بأداء هذه الخدمة زيادة ملموسة .

الآن أن هذه القواعد المتقدمة لا تمنع من أنه يمكن القول بصفة عامة ، أن الفرض الأساسي من اقتضاء الرسوم مقابل خدمات بعض المرافق والهيئات العامة هو غرض مالى ، فالدولة تستهدف من فرض الرسم الحصول على إيرادات للخزانة العامة تسد بها جزءا من النفقات العامة ، ولهذا فان أغلب علماء المالية العامة يتفقون على أنه فى حالة زيادة مقابل الرسم عن نفقة الخدمة المقابلة له فان هذا الجزء يعتبر فى الواقع صريبة مستترة أو مقنعة .  
الآن أن هذا الرأي الغالب ، لا يحظى بتأييد بعض الكتاب الذين ينظرون الى المنفعة التى تعود على المنتفع بالخدمة موضوع الرسم بحجة أن المبلغ الذى يدفعه الفرد فى مقابل خدمة معينة يعتبر رسما حتى اذا زاد عن نفقة أدائها ما دام هناك تناسب بين هذا المبلغ وبين المنفعة التى تعود على الفرد من هذه الخدمة<sup>(٢٥)</sup> .

هذه الوجهة من النظر لا تسلم من المناقشة . فالمنفعة التى تعود على الفرد من استهلاك خدمة ما تعتبر من الأمور التى لا يمكن قياسها حتى نستطيع القول بوجود تناسب بينها



وبين المبلغ المدفوع ، هنا فضلا عن الاختلاف الكبير بين ما يعلقه كل فرد من أهمية على استهلاك ذات الخدمة . لهذا فانه من الأوفق في هذه الحالة ، أن نقرر بوجود رسم مهما كان أمر المنفعة التي تعود على الفرد من استهلاك الخدمة ، بشرط ألا تكون الزيادة عن نفقة انتاج الخدمة مبالغا فيها ، مراعاة لطبيعة مرافق وهيئات الدولة التي تقوم بتأدية هذه الخدمات . والواقع أن هذه الحالة لا تمنع أن تكون تطبيقا للقاعدة الثالثة من قواعد تحديد الرسم السابق الإشارة إليها ، ومن ثم يعتبر الجزء الزائد عن المبلغ المدفوع عن نفقة أدائها ضريبة مستترة أو مقنعة على النحو الذي رأينا عليه رأى أغلب علماء المالية العامة .

### (ج) - مقارنة عامة بين الثمن العلم والرسم ( بيان أوجه الاتفاق ومواطن الاختلاف ) :

من دراستنا السابقة لماهية الثمن العلم وماهية الرسم ( بمناسبة التعريف بهما ) نجد بنا أن نعرض هنا للمقارنة بينهما حتى نخلص الى ذاتية كل منهما لما لذلك من أهمية علمية وعملية في تحديد كم وكيف الإيرادات المتوقعة في المجالات التي يسرى فيها الثمن العلم والرسوم . والواقع أن كلا من الثمن العلم والرسوم يمثل إيرادا عاما تحصله الدولة وتعتمد عليه في تغطية النفقات العامة التي تقوم بها ، ولكن الفن المالى في كل منهما يختلف عن الآخر . وقبل أن نوضح أوجه الخلاف بين الاثنين في هذا المجال يحسن أن نقف أولا على الأوجه التي تمثل نقط التقاء وتشابه بينهما :

١ - فبالنسبة لأوجه التشابه بين الثمن العلم والرسوم ، فان الرسم يتشابه مع الثمن العلم ، في أن كلا منهما يدفع في سبيل حصول الفرد على نفع خاص له يتمثل في الخدمة التي يقدمها المرفق العلم في حالة الرسم وفي الحصول على سلعة معينة من منتجات المشروعات العامة الصناعية والتجارية . كما يتشابهان أيضا في أن كلا منهما قد يكون مساويا لتكاليف الخدمة المستهلكة أو أكبر أو أقل منها ، وأن الاعتبار الذي تدعو الدولة الى فرض الرسم على هذا النحو هو ذاتها التي تدفعها الى جعل ثمن منتجات الدومين الصناعى والتجارى أكبر أو أقل من نفقة انتاجها . ويتشابه الثمن العلم مع الرسم ، أخيرا ، في أن كلا منهما يتضمن ضريبة مستترة أو مقنعة في حالة زيادته زيادة كبيرة عن تكلفة الخدمة أو السلعة المقابلة .

٢ - أما من مواطن الاختلاف بين الثمن العلم والرسم ، فان الثمن العلم يختلف عن الرسم من جوانب متعددة فالثمن العلم يدفع مقابل النفع الخاص الذى يحصل عليه الفرد من السلعة التى تبيعها له المشروعات العامة الصناعية والتجارية فى الدولة ، بينما يدفع الرسم مقابل نفع خاص مقترن بالنفع العام الذى يؤديه المرفق للمجتمع ككل . وبعبارة

أخرى فإن الرسم يحصله مرفق عام كمقابل لخدمة خاصة يحصل عليها الفرد من خلال النشاط العام ، بينما في الثمن العام نجد الشخص القائم على تحصيله هو مشروع صناعي أو تجارى تديره الدولة على نحو مقابل لما يفعله الأفراد في المعتاد . ومن ناحية أخرى فإن الثمن العام يتحدد طبقا لقوانين العرض والطلب في ظل قيام المنافسة الكاملة بين مشروعات الدولة ومشروعات الأفراد الصناعية والتجارية ، أو طبقا لقوانين الاحتكارات وقواعدها اذا ما تعلق الأمر بوجود حالة من حالات الاحتكار المالى للدولة . ( مع مراعاة ما سبق أن أوردناه من تحفظ فيما يتعلق بتحديد الثمن العام عند مستوى معين من مستوى النفقة أو التكلفة بقصد تحقيق بعض الأهداف الاجتماعية ) . أما في الرسم فإنه يتحدد بناء على القانون أو القرار الادارى أو اللائحة التى تصدر فى شأنه ، وبالتالى فإن السلطة العامة هى التى تستقل بتحديد قيمته ( دون تدخل من جانب الأفراد ) وتبين كافة الأحكام القانونية المتعلقة به<sup>(٢٦)</sup> . فضلا عن هذا ، فإن الثمن العام يدفع اختياريا بواسطة المشتري السلعة التى ينتجها المشروع الصناعى أو يتجر فيها المشروع التجارى ولا تتمتع الدولة فى سبيل اقتضائه بحق امتياز على أموال المشتري ( وذلك دون أن نبحت فى الأسباب الدافعة للمشتري على الشراء ، والتى قد تخفى بصورة أو بأخرى ، اضطرابا كما فى حالة السلع والخدمات الضرورية ذات الطلب غير المرن والتى تحتكر الدولة انتاجها ) ، بينما يدفع الرسم جبرا عن الأفراد ( فى حالتى الاكراه القانونى والمعنوى ) وتتمتع الدولة فى تحصيل مقابلة بحق امتياز على أموال المدين . وأخيرا ، وليس آخرا ، فإن أهمية الثمن العام آخذة فى التزايد وذلك نظرا لذيوع اتجاه حديث فى الدول المختلفة مؤداه ازدياد درجة تدخل الدولة فى الحياة الاقتصادية وذلك عن طريق قيامها بدور المنتج ، بانشاء كثير من المشروعات الصناعية والتجارية التى كانت من قبل وفقاً على النشاط الخاص للأفراد . أما الرسوم كمصدر للإيرادات العامة ، فقد رأينا من قبل كيف أن أهميتها على العكس من ذلك آخذة فى التناقص ، وذلك للأسباب التى سبق أن أشرنا إليها من قبل .

## المراجع وتعليقات

- (١) وهذا القول يظل صحيحا ، حتى مع التسليم بأن الرسم يفرض عادة في مقابل خدمات عامة تؤديها مرافق وهيئات الدولة التقليدية ، دون أن يكون باعث الربح هو المحرك الأساسي لتقيامها بما تختص من نشاط
- (٢) راجع في دخل الدومين الأستاذ الدكتور أحمد جامع ، المرجع السابق ، ص ٨٤ ص ٩٢ ، الأستاذ رفعت المحجوب : المالية العامة ، الكتاب الثامن الإيرادات العامة ، ص ١٨ - ص ٢٥ ، الدكتور محمد عبد الله العري : مبادئ علم المالية العامة والتشريع المالي - الجزء الثاني ص ١٩ ص ٦٧ وباللغتين الفرنسية والاجليرية ، أنظر :
- M. Duverger : Finances publiques ( pp. 83-88 ) ; Louis Trotabas et J. M. Costet ( op. cit. , pp. 194-197 ) ; Julien Laferrière et Marcel Waline . Traité élémentaire de Science et de Législation financières ( pp. 213-218 ) ; Antonio de Vitti de Marco : « First principles of public Finance » ( pp. 7-77 ) -
- (٣) وما تجدر الإشارة اليه بالنسبة لما عليه الحال في مصر ، أنه منذ صدور القانون رقم ١٤٧ لسنة ١٩٥٧ بتعديل المادة ٢/٩٧٠ من القانون المدنى أصبح لا يجوز تملك الاموال الخاصة المملوكة للدولة أو الاشخاص العملة وكذلك أموال الأوقاف الخيرية أو كسب أى حق عليها بالتقادم .
- (٤) - وان اختلف بطبيعة الحال الوزن النسبي للدومين محل الاعتبار في الاقتصاديات الرأسمالية عن الاقتصاديات الرأسمالية وفقا للأسس الموحدة للإنتاج والتوزيع في دول كل منها .
- (٥) هذه الأفضلية الواردة بالنص تحذر تمييزا لها في اقتصاديات دول النظام الاشتراكي ، ليس بالاستناد الى الحرية الاقتصادية بالمفهوم الرأسمالي ولكن بزولا على ما تعرضه الطبيعة الخاصة للزراعة والتي حتمت الأخذ بحلول تختلف عن تلك المنفعة حيال الصناعة في التحول الاشتراكي . راجع في تفاصيل ذلك رسالتنا بالفرنسية :
- « Le role de la coopération dans la socialisation de l'agriculture Egyptienne » Ch. II ( pp. 81-126 )
- (٦) وينظم شؤون المناجم في مصر القانون رقم ٨٦ الصادر في ١٤ مارس عام ١٩٥٦ والمعدل بقوانين لاحقة ، أما البترول فله نظام خاص .
- (٧) مرجع بحث كمية تكوّن النمس العام ( وخاصة في حالي المناصه والاحتكار المالي ) للمبحث الثالث من الفصل الحالي . وذلك حرصا على وحدة عرض الأفكار المتطرفة بتقدير المقابل النقدي

للخدمات التي تؤديها الدولة ، خاصة وأنه كثيراً ما يحدث الخلط بين الثمن العام والرسم لأسباب معينة ، الأمر الذي يستدعي المقابلة بينهما في مبحث مستقل توجيهاً للإيضاح .

(٨) - هنا وقد جرت المادة على اعتبار دخل الدولة من هذا النوع من الاستغلال من قبيل الدومين المالي الخاص بها .

(٩) - وقد قيل في تقرير هذا القانون الأخير أن من شأنه أن يخفف الزراع على زيادة جهودهم وهو الأمر الذي قصد به تلافى النقص في الانتاج الزراعي والعمل على رفع المعدلات الانتاجية الخاصة به .

(١٠) - وترجع عدم مرونة الطلب على السلعة هنا الى ذبوع استهلاكها بين السكان مختلف هائيم وذلك بحكم العادات الاجتماعية والشخصية التي يصعب في الكثير من الأحيان التحرر منها .

(١١) - وإن كان مثل هذا النفع أمر لا يقره الاسلام الخفيف وبالتالي فإنه يدخل في نطاق المحرمات

(١٢) - ومن أمثلة ذلك شراء الملكة المتحدة ( إنجلترا ) لبعض أسهم شركة قناة السويس عند اشتغالها حتى تتمكن من ممارسة دورها في السيطرة على ادارة ذلك المرفق الحيوى الذي لا تخفى أهميته الاستراتيجية . وكما نجد ذلك في قيام الحكومة المصرية بتملك نسبة تزيد على الخمسين في المائة من أسهم شركات الاقتصاد المختلط في مرحلة معينة من مراحل تطور الاقتصاد المصرى . أنظر في تفاصيل هذه المرحلة ، مؤلفنا : محاضرات في الاشتراكية والتحول الاشتراكي ، ( ص ٧١ - ص ٧٣ ) .

(١٣) - راجع في ذلك أستاذنا الدكتور محمد حلمي مراد : مالية الدولة ، ص ١٢٩ - ١٣٦ ، الدكتور رفعت المجهوب : المرجع السابق ، الكتاب الثاني ، ص ٢٩٦ - ٣٠٢ ، الدكتور أحمد جامع : سابق الإشارة اليه ، ص ٩٤ - ١٠٠ ، الدكتور محمد لييب شقير : علم المالية العامة ، ص ٢٧١ - ٢٧٨ ، الدكتور بركات والدكتور دراز : المرجع السابق ، ص ٤١ - ٤٣ ، الدكتور محمود رياض عطية : موجز في المالية العامة ، ص ١٣٤ - ١٤٣ . وباللغتين الفرنسية والانجليزية ، أنظر :

M. Duverger : op. cit., ( pp. 88-93 ) ; J. Laferrière et M. Waline : op. cit., ( pp. 232-243 ), Edwin A. A. Seligman : « Essays in Taxation » ( pp. 406-413 ) .

(١٤) - وعموماً ، فإن من الجبر أو الاكراه المقصود هنا انما يعنى الزام الفرد بدفع الرسم المقرر لحدمة معينة في حالة انقاعها بها ، ويستوى في هذا ان ينتفع بها التزاماً بنص قانون أو رغبة في الحصول على هذه الخدمة لاعتقاده في ضرورتها له .

(١٥) - وبصفة عامة فلا الأثارة (أو مقابل التحسين) يوزع على المنفيين باحدى طرق ثلاث أساسية : اما على اساس مساحة العقار الذى يقع على الطريق الجديد ، أو تبعا لقيمة العقار ، أو بالاسترشاد بالزيادة الرأسمالية التى طرأت على العقار نتيجة تنفيذ الاشغال العامة .

(١٦) - ويمثل هذا الوضع ما عليه الحال في مصر ، اذ لم تستلزم الدساتير المصرية المتعاقبة لفرض الرسم صلبور قانون به ، بل اكتفت بأن يكون ذلك بناء على قانون وفي حدوده .

(١٧) - اللهم الا بالنسبة للهيئات العامة المحلية (أو الإقليمية) التى تعتمد على الرسوم الى حد كبير في تدبير مواردها المالية .

(١٨) - راجع في ذلك الاستاذ الدكتور بركات والدكتور دراز : مبادئ الاقتصاد العام (ص ٤٣ - ص ٤٧) ، الدكتور جلمع ، المرجع السابق - الجزء الاول من المالية العامة ، (ص ١٠٠ - ١٠٢) ، الدكتور زين العابدين ناصر : المرجع السابق ، (ص ١٣٣ وما بعدها) وبالفتن الفرنسية والانجليزية ، أنظر :

Otto Eckstein : « Public Finance » ( pp. 39-30 ) , Richard A.

Musgrave: The Theory of Public Finance op. cit. ( pp. 42-49 ) .

Earl R. Rolph: « The Theory of fiscal Economics » ( pp. 123-171 ) .

(١٩) - وذلك تمجرا للنس العام عن التمس الخاص الذى تحصل عليه المشروعات الخاصة عند بيع منتجاتها من سلع وخدمات .

(٢٠) - وقد أثرت الدولة في مصر منذ سنوات عديدة الوصول الى ذات نتيجة الاحتكار المالى لمنتجات التبع عن طريق تحريم زراعة التبغ مع فرض ضريبة جمركية مرتفعة على الكميات المستوردة منه من الخارج .

(٢١) - من هذا الرأى الاستاذ الدكتور زين العابدين ناصر ، في مؤلفه سابق الاشارة اليه (ص ١٤٠ - ١٤١) .

(٢٢) - لما يترتب على ذلك من مخاطر لسنا في حاجة الى الاطالة في بيان مسؤوليتها بالنسبة للمواطنين .

(٢٣) - وخاصة لدى عدم وجود رقابة ضالة على النشاط الإنتاجي لهذه المشروعات ، وهو الواقع الذى يصادفه على وجه الخصوص في الكثير من الدول التى لا تزال في مرحلة التحول الاشتراكي أو التنمية الاقتصادية ، أو في المرحلتين معاً بفرض إندماجهما عند توجيه الجهود الإنمائية في إطارها .

(٢٤) - وهى الطبقات الأكثر عددا بالمقارنة مع غيرها من الطبقات الاجتماعية الاخرى ، والتي تتكون من محدودى الدخل عادة ، حيث يرتفع لدى أفرادها الميل الحدى للاستهلاك مقتربا من الواحد الصحيح ، إن لم يرد عنه في بعض الاحيان ، وبهذا تمثل الجانب الأكبر من الطلب الكلى العمال على منتجات مشروعات الدولة الصناعية والتجارية من السلع والخدمات .

(٢٥) - والنسب المقصود هنا يحمل معنى التقارب وليس التساوى بالمفهوم الحسابي .

(٢٦) - ومعنى ذلك ، ان الثمن العام يفرض بقرار ادارى عادى من الجهة التى تتولى ادارة المشروع الصناعى أو التجارى ، وتملك هذه الجهة تعديل هذا الثمن وفقا لظروف السوق وتختلف الاعتبارات الاخرى ، وذلك في حين ان الرسم يفرض بقانون أو بقاء على قانون بحسب الاحوال . بمراجعة هذه الصفة ، فانه من المنصور أن يتحدد الثمن العام من حيث قيمته طبقا لقوانين السوق وظروف العرض والطلب ، أما قيمة الرسم فانها تكون واحدة بالنسبة لتساير المواطنين .

## الفصل الثاني

### « ابرادات الدولة السيادية المتحصلة

#### من الضرائب »

تستأثر الضرائب بالمقارنة مع غيرها من موارد مالية الدولة الحديثة باهتمامات الباحثين في علم المالية العامة ، وذلك لكثرة ما تثيره من مسائل تستحق الدراسة الى الحد الذي جعل الاهتمامات التي انصبّت عليها هذه الموضوعات مجالا للمعرفة علمية وعملية واسعة النطاق تدخل في اطار العلم والفن الضريبيين اللذين تعتبر المقابلة بينهما في هذا الصدد نوعا من التمييز بين المبادئ وبين تطبيقاتها ، أى بين النظرية والتطبيق .

ولقد صحب تطور الدولة ( بعد أن تخلت عن الأفكار الجيادية سواء في سياستها الاقتصادية أو المالية ) نزاهد علم في الاهتمام بأمر الضرائب ، ليس فقط باعتبار ما يمكن أن تغله من موارد مالية ، ولكن باعتبارها أداة من أدوات السياسة الاقتصادية والاجتماعية تستخدم في بلوغ أهدافها .

وقدر ما يعنى هذا من تأثير الضرائب في الأوضاع الاقتصادية ، فان ذلك يدل في الوقت نفسه على أنها تتأثر ، غرضا وتنظيما وحصيلة بهذه الأوضاع . والتقير بما تقدم يعتبر اليوم من المسلمات اذا لوحظ أن النظم الاقتصادية المتعددة ومستويات التقدم الاقتصادي المختلفة ، لا تمر دون أن تترك أثرا يحدد الهيكل الضريبي نفسه ، في خصائصه ومكوناته ، في مختلف البلدان<sup>(١)</sup> .

وهكذا فان دراسة الضرائب تتناول جوانب حية لموضوعات متعددة ومتشعبة يبنى الالمام بها جميعا لاكمال الاحاطة بها في جوانبها المتعددة . غير أن هذا المسلك يجاوز بكثير الأفاق المحدودة لدراساتنا ، ولذلك فاننا نقتصر هنا على دراسة بعض الموضوعات الجوهرية التي تساعدنا في التعرف على ماهية الضريبة كمورد سيادي والتنظيم الفني للضرائب وأهم ما يصادفه من مشكلات وآثارها الاقتصادية الهامة في الاقتصاد القومي بصفة عامة .

أما ما عدا ذلك من تفاصيل تصل بالنظرية الضريبية أو بتطبيقاتها المختلفة فاننا نحمل من يرغب في الاستزادة منها الى المراجع المتخصصة والأكثر تفصيلا وذلك تجنباً للاطالة ، ودراعا لخطر الاختلال حالة الاكثار من الموضوعات المطروحة مع توخي الانجاز في العرض . آنذاك ، فان خطة بحثنا في الفصل الحالي تقتصر على ثلاثة مباحث أساسية تتناول فيها الموضوعات المختارة محلا للدراسة بترتيب الاشارة اليها على النحو التالى :

## المبحث الاول

### ماهية وخصائص الضريبة كمورد مبادئ في إيرادات مالية الدول المعاصرة<sup>(١)</sup>

يواجه هذا المبحث التعريف ببعض النقاط التي توضح لنا ماهية وخصائص الضريبة كمورد سيادي أصبح يتبوأ مكان الصدارة بالنسبة لإيرادات مالية الدولة العامة . هذه النقاط تتصل أساسا بتحديد المقصود بالضريبة وتمييزها عن الموارد التي قد تختلط بها ، والأساس الذي تستند اليه سلطة الدولة في فرضها وجبايتها والقواعد التي ينبغي النزول عند مقتضاياتها حتى يحمى النظام الضريبي موقفا لصالح الميزانية من جهة ، وصالح الأفراد من جهة أخرى . ولما كان من المعلوم أن الضرائب تتأثر بالظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المحيطة بالظفر الى أن الحدث الضريبي يمثل ظاهرة اقتصادية واجتماعية وسياسية تتشكل من نفس البيئة التي تطبق فيها فلا غرو أن توطدت الصلات والشائج بين الكيان الضريبي والهيكلة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في الدولة ، الأمر الذي تجلت آثاره في خصائص النظم الضريبية المطبقة في مختلف الدول ، وهو ما يحسن أن نعلم به هذا المبحث لزيادة إيضاح ما يحويه من نقاط :

( أ ) - تعريف الضريبة ( تحديد ماهيتها والتمييز بينها وبين غيرها من الإيرادات العامة التي قد تختلط بها ) :

من الأهمية بمكان التصدي لتعريف الضريبة وبيان ماهيتها وشرح خصائصها تميزا لها عن غيرها من الإيرادات العامة وخاصة الرسوم التي تصدر فيها الدولة عن سلطة الجبر والالزام .

( ١ ) - التعريف بماهية الضريبة :

يمكن تعريف الضريبة Tax, Impôt بأنها عبارة عن فريضة نقدية يدفعها الفرد جبرا الى الدولة أو إحدى الهيئات العامة المحلية بصفة نهائية مساهمة منه في تحمل التكاليف والأعباء العامة دون أن يعود عليه نفع خاص مقابل دفع الضريبة . ويقترب هذا التعريف من أكثر التعريفات شهرة ، وهو التعريف الذي قدمه الاستاذ جاستون جير Gaston Gèze باعتباره « الضريبة » أداء نقدي تفرضه السلطة على الأفراد بطريقة نهائية وبلا مقابل بقصد تغطية الأعباء العامة . من هذا التعريف نستطيع أن نخلص الى خمس خصائص تقوم عليها الفريضة موضع البحث :

وأول هذه الخصائص أن الضريبة فريضة نقدية : فالأصل أن تدفع الضريبة في العصر الحديث في صورة نقود تمسها مع مقتضيات النظم الاقتصادية ككل ، بالنظر إلى أن المعاملات كلها أصبحت تقوم على استخدام النقود ، سواء في القطاعات العامة أو الخاصة ، وما دامت النفقات العامة تتم في صورة نقدية فإن الإيرادات العامة بما هي الضرائب لا بد وأن تحصل كذلك بالنقود . ولم يكن الحال كذلك دائما ، إذ كان الأفراد ولا يزالون في النظم الاقتصادية البدائية يقومون بدفع الضرائب المفروضة عليهم بواسطة السلطات العامة في شكل عيني ، سواء بتقديم جزء من محصولاتهم إليها أو بالاستئصال بأنهم مملوكة في خدمتها . وطبقا لأحكام الشريعة الإسلامية ، فإن الأراضي كانت تنقسم إلى فئتين ، الأراضي العشورية وكانت تدفع الخراج وهم ما يزيد قليلا عن العشر ، حيث كان يدفع إما نقدا أو عينا<sup>(٣)</sup> .

الأنه يتقدم المجتمع وارتقاء نظمه الاقتصادية ظهرت عيوب معددة للضرائب التي تدفع عينا . فضلا عما تتحمله الإدارة المالية من نفقات باهظة في نقل وحفظ المحصولات ، فإن دفع الضرائب عينا ينافي فكرة العدالة ، لأن الأفراد يلزمون بدفع النسبة من المحصول رغم ما قد يكون هناك من تفاوت في مراكزهم المالية فيما يتعلق بالتكاليف الحقيقية التي أنفقتها كل منهم لإنتاج محصوله . يضاف إلى هذا ، أنه من الصعب إدخال عناصر الشخصية وبالتالي فإن الأسلوب العيني لا يسمح بتحقيق مبدأ العدالة الضريبية وعلى كل حال فإن مجال تطبيق العينية في تحصيل الضريبة يكاد يكون مقصورا على الضرائب المفروضة على الانتاج الزراعي ، إذ أن طبيعة الكثير من الضرائب كتلك المفروضة على إيرادات القيم المنقولة أو على كسب العمل تأتي الطريقة العينية في تحصيلها<sup>(٤)</sup> .

وثانيا أن الضريبة تدفع حبرا ( عنصر الاجبار القانوني ) : ويعني هذا أن الفرد ليس حرا في دفع الضريبة بل هو مجبر على دفعها إلى الدولة ، وهي تتمتع في سبيل اقتضاها بامتياز على أموال المدين . والجبر أو الاكراه هنا قانوني لا معنوي ، بالنظر إلى أن قانون الضريبة هو تعبير عن القوة الإلزامية للقاعدة القانونية التي تفرض على « المكلف » ( الممول ) النزول أو الخضوع لها من كافة رواياها<sup>(٥)</sup> . ويبدو عنصر الجبر في الضريبة واضحا في استقلال الدولة ، ( أو غيرها من الهيئات العامة المحلية ) ، بوضع نظامها القانوني من حيث تحديد وعائها وسعرها وكيفية تحصيلها وغير هذا من المسائل الفنية ، دون أن ترجع في ذلك إلى الأفراد المكلفين بدفعها . ولا يعني عنصر الجبر في الضريبة جواز فرضها وتحصيلها دون ضوابط قانونية محددة ، بل على العكس ، يلزم أن تصدر الضريبة بقانون وليس بناء على قانون يحدد الأحكام المتعلقة بها وتلتزم الدولة بمراعاة أحكام



هذا القانون عند ربط وتحصيل الضريبة والا كان عملها غير مشروع بحق الأفراد التظلم منه أمام الجهة القضائية أو الادارية المختصة . كذلك فان عصر الحز التقدم لا ينفي المبدأ الدستوري القاضي بضرورة موافقة الشعب ممثلا في نوابه على فرض الضرائب وعدم امكان فرضها بواسطة السلطة التنفيذية وحدها ، ودراسة التطور التاريخي لنظام الضرائب في الكثير من الدول ، تشير الى الكماح من أحل تقرير هذا المبدأ الدستوري المهام الذى نراه اليوم ملونا في كافة دساتير دول العالم . بل أن هذا المبدأ يعد أحد المبادئ الدستورية العامة التى يتعين مراعاتها حتى ولو لم يوجد نص دستوري مكتوب يقرها ، بالتطبيق للقوة الالزامية التى أصححت للعرف الدستوري وخاصة في مجالات القانون العام<sup>(٦)</sup> .

ونالنا أن الضريبة تدفع بصفة نهائية : ويقصد بهذه الخصيصة ، أن الفرد الذى يلتزم بدفع الضريبة ، انما يدفعها للدولة بصفة نهائية فلا تلتزم الدولة برد قيمتها اليه بعد ذلك وفي هذا تختلف الضريبة عن القرض العام الذى تلتزم الدولة برده الى المكتتبين في سنداتة وبدفع فوائد عن المبالغ المكتتب بها في أغلب الأحيان .

ورابعها بأن الضريبة تدفع بدون مقابل : ويعنى ذلك أن المكلف دافع الضريبة ( الممول ) لا يتمتع بمقابل أو بمنفعة خاصة من جانب الدولة حين دفعه لها ، وان كان هذا لا ينفي أن الفرد يتمتع بالخدمات التى تقدمها الدولة بواسطة المرافق العامة المختلفة باعتباره فردا في الجماعة ، وليس باعتباره ممولا للضرائب . ويترتب على هذه الخصيصة أنه لا يجوز ، ولا يمكن النظر الى مدى انتفاع الفرد بالخدمات العامة لتقدير مقدار الضريبة التى يتعين عليه دفعها ، بل ينظر الى مدى قدرة الفرد على تحمل الأعباء العامة لتقدير هذه المقدرة . ذلك انه يتعين على الفرد باعتباره عضوا في مجتمع سياسى مظم هو الدولة أن يساهم بالتضام مع غيره من الأفراد في تحمل الأعباء العامة عن طريق دفع الضرائب الى الدولة . ليس هذا فحسب ، بل يتعين أيضا أن تكون هذه المساهمة بحسب قدرته ، بالنسبة الى غيره من الأفراد ، على تحمل هذه الأعباء العامة .

والخامسة والأخيرة أن حصيله الضريبة تمكن الدولة من تحقيق النفع العام : ذلك أن الدولة لا تلتزم كما ذكرنا بتقديم خدمة معينة أو نفع خاص الى المكلف بدفع الضريبة ، بل أنها تحصل على حصيله الضرائب بالإضافة الى غيرها من الإيرادات العامة من أجل القيام باستخدامها في مصارف الاتفاق العام الذى يترتب على القيام به من تحقيق منافع عامة للمجتمع . وبالإضافة الى هذا ، فقد أصبحت الضريبة تستخدم في الآونة الراهة ، حيث ترداد درجات التدخل الاقتصادى والاجتماعى للدولة ، في تحقيق أغراض اقتصادية واجتماعية مختلفة لا شك في نفعها العام<sup>(٧)</sup> ، كحماية الصناعة الوطنية بتقرير بعض أنواع من الضرائب الحسركية ، أو تشجيع الادخار والحد من الاستهلاك لتعبئة الفائض في

أعزى التنمية الاقتصادية ، وتقليل التفاوت في الدخول بين فئات المجتمع المختلفة ( الضرائب التصاعديّة ) ، ونعتبر هذه الخصيصة بدورها مبدأً دستورياً قرره الثورات السياسية الكبرى ، ونص عليه إعلان حقوق الإنسان والمواطن الذي أصدرته الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩ ، ولم تعد في العصر الحديث حاجة الى النص صراحة على اتباع هذا المبدأ إذ أنه أصبح داخلاً في عداد المبادئ الدستورية العامة التي يعين اتباعها بعض المظهر عن وجود نص دستوري يقرها .

## (٢) التمييز بين الضريبة والرسم :

بعد أن وقفنا على الخصائص الجوهرية التي تشكل قوام التعريف بالضريبة وماهيتها ، فإنه يجدر بنا أن نميز هنا بين الضريبة والرسم بالظر الى أن تعريف الأخير - والذي سبق أن أشرنا اليه - يتداخل مع الضريبة في بعض الخصائص التي قد تبعت على الخلط بينهما . وآية ذلك ، أن كلا من الضريبة والرسم يتفق مع الآخر في كونه فريضة نقدية تدفع بصفة نهائية للدولة ، التي تستغل بتحديد النظام المالي له ، فتصدر أداة سرجمية لها الصفة الملزمة من أجل تحصيلها واستخدامها في تمويل النفقات العامة . كما أن الدولة تتمتع بالسببة لكل منهما بامتياز على أموال المدين .

ورغم أوجه التشابه هذه ، فإن طبيعة الضريبة تختلف عن طبيعة الرسم من حيث الفلسفة أو الفن المال الذي يتصل بكل منهما ، وذلك من عدة نواحي ، أهمها :

أولاً - من ناحية مصدر القوة الملزمة : فالضريبة تفرض بقانون يظلم كافة الأحكام المتعلقة بها ، وبالتالي فإن السلطة التنفيذية لا يمكن أن تفرض الضرائب أو لوائح إدارية وإنما لا بد لها من موافقة السلطة التشريعية على إصدار قانون بها ، وذلك نظراً لأهمية الالتزام الضريبي وخطورته سواء بالنسبة لممولي الضرائب أو الدولة . أما الرسم فقد سبق أن أشرنا الى أنه لا يلزمه فرضه أن يصدر بقانون ، بل أنه قد يكفي في ذلك أن يستند الى قانون . ولهذا فإن السلطة التنفيذية قد تتحول من السلطة التشريعية سلطة فرض الرسوم بقرارات أو لوائح إدارية .

وثانياً - من حيث مدى تحقق النفع للمكلف : فقد ذكرنا أن الضريبة تفرض على الفرد بدون مقابل أو نفع خاص يعود عليه بنسبة أدائها وذلك مساهمة من جانب الممول في أعباء وتكاليف الدولة العامة . أما الرسم فانه يدفع مقابل الحصول على خدمة أو نفع خاص ( ويتحقق الى جانب ذلك النفع كما رأينا ) من جانب إحدى الإدارات أو المرافق العامة .

وثالثا فيما يتعلق بالهدف من الفريضة : تفرض الضريبة بقصد تحقيق أغراض مالية ، وأهداف اقتصادية واحتياعية ، أما الرسوم فإن الهدف من فرضها هو تحقيق الإيراد للمال للدولة من خلال النشاط العام الذى تؤديه بعض الإدارات التى تفرض على خدماتها كلها أو بعضها : رسوم .

ورابعا بالنسبة لأهمية كل منهما فى مالية الدول الحديثة : فبينما تزداد أهمية الضرائب فى مالية الدول الحديثة لاعتماد الدولة عليها فى أداء دورها الاقتصادى الآخذ فى التزايد واستنادا الى الزام الأفراد بالمساهمة حسب قدراتهم التكاليفية فى تمويل أعباء النفقات العامة ، نلاحظ عكس ذلك بالنسبة للرسوم حيث أشرنا من قبل الى أن أهمية الرسوم آخذة فى التناقص ، وبالتالي فإن حصيلة البوالة لا تكون لها إلا أهمية تكميلية أو ثانوية كمورد مالى الى جانب المورد الرئيسى الذى يتحقق عن طريق فرض الضرائب .

ورغم هذه الاختلافات الكبيرة بين الضريبة والرسوم وما يترتب على التفرقة بينهما من فوائد نظرية وعملية ، فإنه كثيرا ما يحدث الخلط بينهما وذلك لأسباب متعددة ، أهمها وحدة طريقة تحصيل بعض الرسوم وبعض الضرائب العامة ، كما هو الحال فيما يتعلق بوضع طوابع دمغة لتحصيل رسوم استخراج جوازات السفر وأيضاً لتحصيل ضريبة الدمغة ، وأيضاً ما يتعرض له الرسوم والضرائب لتطور تاريخى تتحول به بعض الرسوم الى ضرائب أو العكس . فرسوم التوثيق كانت فى بادئ الأمر متناسبة مع النفقات التى يتكلفتها مرفق التوثيق ومن ثم كانت رسما بالمعنى الفنى للكلمة لوجود هذا التناسب ، ولوجود خدمة خاصة يستفيد بها دافع هذه الرسوم . إلا أنه حدث تطور أدى الى زيادة هذه الرسوم زيادة كبيرة بحيث لم تعد تتناسب مع نفقة مرفق التوثيق ، ومن ثم لم تعد رسما بالمفهوم المتعارف عليه وأصبحت ضرائب حقيقية غير مباشرة على تداول بعض الأموال . وأخيرا فإن المشرع المالى نفسه كثيرا ما يساعد على الخلط بين الرسم والضريبة باطلاق لفظ الرسم على ضرائب بالمعنى الفنى للكلمة ، كما هو الحال بالنسبة الى « رسوم » الدمغة « ورسم » الأولولة على التراكات ، و « رسوم الانتاج » و « الرسوم الجبركية » . فهذه الأنواع المسماة برسوم هي فى الواقع ليست الا ضرائب بكل ما تحمله الضرائب من معان فنية متعارف عليها . هذا الخلط أصبح بشكل ظاهرة يؤسف لذيوعها فى الكثير من النظم الضريبية غير المتقدمة ، وعلى الأخص النظام الضريبى المصرى ، وهو ما ينبغى العمل على تداركه تلافيا لما ينجم عنه من آثار ضارة بالقدرة التكاليفية للأفراد وللاقتصاد القومى فى مجموعه ، وذلك فى الحالات التى تقلت فيها سلطة الدولة من الرقابة - كليا أو جزئيا - فى حالة استمرار الخلط المشار اليه .

(ب) أساس فرض الضريبة ( المصدر الذى تستمد منه الدولة سلطتها في فرض وجباية الضرائب ) :

نظرا لخطورة أبعاد الالتزام الضريبي ، فانه يثور السؤال لمعرفة الأساس القانوني يستند اليه حق الدولة في فرض الضرائب ، وهو الأمر الذى يعنى بيانه تحديد أساس التزام الأفراد بدفعها . في هذا الصدد يدلنا التاريخ المالى أنه قد سادت في القرنين الثامن عشر والتاسع عشر مجموعة من النظريات في تأسيس حق الدولة في فرض الضرائب تختلف عن تلك السائدة في العصر الحديث . فقد انتشرت في القرنين السابق ذكرهما نظريات ترد هذا الحق الى فكرة المنفعة التي تعود على دافع الضريبة من خدمات الدولة والى العقد الضمى الموحد بين الدولة ودافعى الضرائب ، بينما تسود في وقتنا الحاضر نظرية ترجع الضريبة الى فكرة التضامن الاجتماعى La Solidarité sociale ( أو القومى ) المقترن بسيادة الدولة على سائر أفراد المجتمع .

ففيما يتعلق بالمجموعة الأولى من النظريات ، فإنها تعرف تحت وصف نظريات المعمة والعقد - التي تصدر أساسا عن فكرة الطابع التعاقدى للضريبة - يذهب مؤيدو هذه النظريات الى أن الفرد إنما يدفع الضريبة الى الدولة في مقابل المعمة التي تعود عليه من خدمات المرافق العامة المختلفة ، وانه لولا انتماعه بهذه الخدمات لما أصبح هناك سند لدفع الضريبة . ويؤيد هؤلاء المفكرون وجهة نظرهم بالقول أن الفرد يرتبط مع الدولة « بعقد ضمنى » ذى طبيعة مالية مؤداه التزامه بدفع الضريبة نظير قيام الدولة بخدمات يترتب عليها نفع خاص له<sup>(١)</sup> .

وقد اختلف مشايرو هذا الاتجاه في طبيعة هذا العقد ، فاعتبره البعض كأدم سميت Adam Smith عقد بيع خدمات ، فالدولة تباع خدماتها للأفراد مقابل التزامهم كمشتريين بدفع ثمن هذه الخدمات في صورة ضرائب . ( وإن كان آدم سميت قد تصور أن سداد ثمن هذه الخدمات يتم وفق عقد ايجار يستأجر بمقتضاه المواطن ما تقدمه الدولة له من خدمات مقابل ما يدفعه من ضرائب ) ، وصور البعض الآخر ، مثل تيير Thiers العقد الضمنى على أنه عقد شركة فالدولة شركة انتاج كبرى تتكون من شركاء ، لكل منهم عمل معين يقوم به ويتحمل في سبيل هذا نفقات خاصة . الا أنه توجد الى جانب هذه النفقات الخاصة نفقات عامة يقوم بها مجلس ادارة هذه الشركة ، أى السلطة التنفيذية ، تعود منفعتها على جميع الشركاء ، ومن ثم يتعين عليهم المساهمة في تمويلها ، وتمثل هذه المساهمة في الضرائب التي تفرضها الدولة عليهم . وأخيرا فقد تصور آخرون مثل Emile de Girard وجود عقد تأمين تقوم الدولة بمقتضاه بتأمين المواطنين عن مختلف الأخطار التي يتعرضون لها ، مقابل سدادهم للضريبة باعتبارها قسط تأمين<sup>(٢)</sup> .

وقد تعرضت هذه الآراء القائمة على فكرة وجود عقد بين الدولة ومواطنيها للعديد من أوجه النقد ، فافت تلك التي واجهتها نظرية العقد الاجتماعي لروسو ، على أساس استحالة تقييمه ، فنرى هذه الآراء من معاملات تقوم بين الدولة ومواطنيها من ناحية ، واستبعاد فكرة مقابلة ثمن التصحيحات الضريبية للمكلف بقيمة ما تقدمه الدولة من خدمات أخرى . فضلا عن أن التزام الدولة بتقديم خدماتها للمواطن ليس من طبيعة الالتزامات التي ينشأها العقد<sup>(١١)</sup> . وبالرغم من أوجه النقد المتقدمة ، فإن نظرية المفعة والعقد لا تخلو من فائدة ، إذ إنها وجهت الأذهان الى ضرورة قيام الدولة بانفاق حصيلة الضرائب في توفير خدمات مختلفة ينتفع بها المواطنون والا تكون قد أضلت بواجبها نحوهم .

أما عن الأساس القانوني الذي تستند اليه الدولة في فرض وجبة الضرائب في وقتنا الحاضر ، فإن الفكر الحديث يتجه الى نبذ النظريات السابقة والى تأسيس حق الدولة في ذلك على فكرة التضامن الاجتماعي La Solidarité Sociale الموجودة بين كافة المواطنين في الدولة والتي تعني بوجوب تضافر الأفراد جميعهم ، كل نحسب طاقته ، في مواجهة أعباء التكاليف العامة حتى تتمكن الدولة ، باعتبارها ضرورة اجتماعية من القيام بوظائفها الكبرى في حماية المجتمع ككل ، وفي توفير أنواع من الخدمات العامة لكافة المواطنين بلا استثناء وبعض النظر عن مدى مساهمتهم الفردية في تحمل هذه الأعباء العامة . ولما كان من غير الممكن ترك الأمر الى الأفراد لتقرير مقدار مساهمتهم في تحمل التكاليف العامة ، فإن الدولة تألها من سيادة قانونية على المواطنين تقوم بالرام كل منهم بدفع نصيبه نحسب درجة مقدرته المالية .

وتتميز هذه النظرية بتفسير استفادة بعض الأفراد بالخدمات العامة رغم عدم قيامهم بدفع ضرائب أو بدفع مبالغ رهيدة كأفراد الطبقات محدودة الدخل ، وبالعكس عدم انتفاع بعض الأفراد بالخدمات العامة رغم قيامهم بدفع ضرائب كالوطنيين المقيمين في الخارج . كما تتميز بتفسير تحمل أجيال معينة بأعباء قروض عامة أنفقت لتحقيق منافع أجيال سابقة عليها . وأخيرا فإن نظرية التضامن الاجتماعي تتميز بتقرير قاعدة الزام كل فرد بدفع مبلغ من الضرائب يتناسب مع مقدار طاقته المالية أو مقدرته التكاليفية ، لا نحسب مقدار انتفاعه بالخدمات العامة ، وتعتبر هذه القاعدة ، أهم قواعد العدالة الضريبية في العصر الحديث .

وفصارى القول في شأن تفسير المصدر الذي تستمد الدولة منه سلطتها في فرض وجبة الضرائب ، أن نظرية التضامن الاجتماعي المقترن بسيادة الدولة على مجموعة من الأفراد بينها وبينهم ، أما رابطة التبعية السياسية ( الجنسية ) ، أو رابطة اجتماعية ( الإقامة أو امواطي ) ، أو رابطة اقتصادية ( ممارسة نشاط اقتصادي أو اتمع ملكية أو ثروة تحقق

دخل معين دخل اقلية الدولة ) . هي التي أصبحت سائدة في وقتنا الراهن دول غيرها من النظريات . وهكذا فان التماس الذي يجب أن يقوم بين أعضاء الجماعة السياسية الواحدة التي تمثلها الدولة هو وحدة الأساس القانوني الذي تستمد منه الدولة سلطتها في فرض الضرائب والذي يرجع اليه التزام الأفراد بدفعها .

(ج) القواعد العامة التي تحكم فرض الضرائب ( المقصود بها وأهميتها تفصيدها وبيان مضمون هذه القواعد ) :

يقصد بالقواعد التي تحكم فرض الضرائب ، ويطلق عليها أيضا قواعد الضريبة « Maxims of Taxation » تلك القواعد والأسس التي يتعين على المشرع المالي مراعاتها وهو بصدد تقرير النظم الضريبية في الدولة .

وترجع أهمية تفعيد قواعد عامة للضرائب ، الى ضرورة التوفيق بين صالح الممول من جهة وصالح الخزنة العامة من جهة أخرى . ويعتبر الاقتصادي آدم سميث Adam Smith أول من صاغ مجموعة متناسكة من القواعد الضريبية ، وهي العدالة واليقين والملاءمة والاقتصاد ، لا تزال الى الآن معتبرة كمبادئ عامة يحسن الاسترشاد بها في هذا المجال<sup>(١٢)</sup> . والواقع ان هذه المجموعة من القواعد تعتبر بمثابة الدستور العام الضمني الذي تخضع له القاعدة القانونية للضريبة . ويقام الدولة باحترام هذه القواعد عند فرض الأنواع المختلفة من الأعباء الضريبية ، هو الذي يخفف من حدة هذه الأعباء ويجعلها مقبولة ، أو مستساعة لدى الأفراد ، بينما يعتبر الاختلال بها مدعاة للقول بظلم الدولة لهم وتصممها في استعمال حقها في فرض الضرائب عليهم .

أما عن مضمون القواعد العامة الخاصة بالضرائب ، فان هذه القواعد تتصل على نحو ما أوضحنا منذ قليل بتحقيق العدالة ، واليقين والملاءمة والاقتصاد ، وفيما يلي هاتنا نتناول كل قاعدة من تلك القواعد بشيء من البيان لنقف على مضمون كل منها ومعناه<sup>(١٣)</sup> .

١ فيما يتعلق بقاعدة العدالة ( أو المساواة ) : « Equality » فقد خصص مضمون هذه القاعدة في الواقع لتطور كبير تبعاً للتطور الاقتصادي والاجتماعي الذي حدث منذ أواخر القرن الثامن عشر ، إلا أن هذا لا ينفي أن الغاية التي يتعين أن يستهدفها النظم الضريبية في أي بلد هي تحقيق العدالة ، وذلك الى جانب ما تدعو اليها الحاجة من اعتبارات أخرى بطبيعة الحال . وفي هذا الشأن ، فقد ذهب علماء المالية العامة أول الأمر الى تصور العدالة على أنها وجوب الأخذ بنسبية الضريبة ، أي أن تكون النسبة المقطعة من المادة الخاصة للضريبة ( دخلاً أو ثروة ) ، واحدة وذلك مهما بلغ مقدار هذه المادة .

وقد استند هؤلاء العلماء الى عدة حجج في تبرير الضريبة النسبية ، أهمها تحقيق المساواة و معاملة الجميع ، ومنع التحكم في فرض الضرائب بتغيير السعر الذى يطبق من شخص الى آخر أو فئة اجتماعية الى أخرى . إلا أنه يلاحظ أن هذه الحجج كانت تصلح في أعقاب الثورة الفرنسية عندما وجد القائمون بها كيف كان النظام الضريبي في العهد الملكي ظالماً ومحققاً بالتحسب بسبب الإعفاءات الضريبية التي كان يمنحها للنبل ولرجال الدين . أما في العصر الحديث فإن الضريبة النسبية تعتبر عاجزة عن تحقيق العدالة المنشودة ، ومن هنا اتجه علماء المالية العامة الى ترك فكرة النسبية الى فكرة أخرى ، هي تصاعدية الضريبة ( على النحو الذى سوضحه بالتفصيل عند تناول موضوع سعر الضريبة ) رغبة في تحقيق عدالة أكثر بالتمييز بين الأفراد بحسب قدرتهم التكليفية . وقد حظيت الضريبة التصاعدية بسد آخر في هذا العصر ، إذ وجدت فيها الدولة أداة فعالة لتخفيف التفاوت في توزيع الدخل القومي بين الفئات الاجتماعية المختلفة والأفراد في المجتمع . وتقضي العدالة هنا بأن يكون الضريبة عامة أى تفرض على جميع الأشخاص وعلى كافة الأموال ، ومن ثم يكره الحديث عن العمومية الشخصية أو يلتمز كافة المواطنين في الدولة وكذلك المقيمين في خارجها ( إذا وحدث لهم أملاك في الدولة ) وكذلك كافة الأجانب القاطنين فيها بدفع الضرائب الى الدولة . أما العمومية المادية فتتصرف الى فرض الضريبة على كافة الأموال سواء كانت دخولا أم ثروات بلا إستثناء<sup>(١٤)</sup> .

وتحقيقاً للعدالة الاجتماعية أيضاً فاد التشريعات المالية في مختلف الدول تأخذ في الاعتبار عند تقرير الضريبة شخصية الممول ومركزه المالى وحالته الاجتماعية ، ولهذا اصطفت كثير من الضرائب "بصفة شخصية" ، وأصبح نطاق الضرائب التي لا تأخذ بالصيغة الشخصية ، أى ما يطلق عليه الضرائب العينية *Impôts réels* والتي لا تنظر الا الى المادة الخاضعة للضريبة ، مقصوراً على الضرائب غير المباشرة بأنواعها المختلفة<sup>(١٥)</sup> . ومن عناصر الشخصية في الضريبة ، ما تلجأ اليه عالية التشريعات الضريبية من التيسير في سعر الضريبة على دخل العمل عن سعر الضريبة على رأس المال ، مع جعل سعر الضريبة المختلط أو الناتج من امتزاج العمل ورأس المال كالأرباح الصناعية والتجارية وسطاً بين هذين السعرين ) ، أو إعفاء الدخل التي تقل عن حد معين ، يسمى الحد الأدنى اللازم للمعيشة *Minimum Vital d'existence* من تحمل الضريبة نظراً لضرورة احتفاظ الممول بهذا الدخل بأكمله لأشباع حاجاته الضرورية التي لا يجوز المساس بها .

وجملة القول فاد القاعدة الضريبية يجب أن تتحرى بصفة عامة الاعتبارات الأساسية لفكرة العدالة وتحقيق المساواة بين الأفراد ومن أجل هذا فإنه يلزم أن يستلها من النصوص التشريعية ما يضمن الحفاظ عليها في التطبيق ، ويضمن المواطنين في كل التزاماتهم الضريبية نحوها .

## ٢ - أما عن قاعدتي اليقين والملاءمة في الدفع<sup>(١٦)</sup> ، فإنه يقصد بقاعدة اليقين

Certainty أن تكون الضريبة معلومة وواضحة بالنسبة للممول بشكل يقضي لا عموم في ولا تحكم . ذلك أنه من الأهمية بمكان أن يعرف الفرد المخاطب بالقاعدة الضريبية مدى التزامه بها على وجه التحديد ، بصورة واضحة حتى يحدد موقفه المالي ، ويعرف مدى ما يلتزم به من ضرائب ، سواء من حيث أهميتها وسعرها وكافة الأحكام القانونية المتعلقة بها ، من تحديد للوعاء الى بيان لكيفية الرط والتحصيل وغير هذا من المسائل الفنية الخاصة بالتنظيم الفني للضرائب والتي سنقف عليها في المبحث القادم . هذا وحتى يتحقق اليقين بمفهومه المتقدم ، فإنه يلزم لذلك تحقيق أمرين اثنين : أولهما ، أن تكون الشريعات المالية والضريبية واضحة جلية بحيث يفهمها عامة الناس دون عناء أو الناس . وأثر هذه الساحة في وفرة الضريبة لا تحتاج الى كثير إيضاح ، ذلك أنه كلما كانت صياغة تسريع ما من التشريعات المشار اليها تشتمل على تأويلي مختلفين ، فإن المكلف يختار بطبيعة الحال التأويل الذي يفيد ، فيضر محصلة الضريبة . في حالة اضطراب للأخذ بأويل الإدارة ، قضاء أو إدارة ، فإن هذا الاضطراب يترك أثرا سلبيا في نفسه كال بالامكان تعاديه بخصوص واضحة ، وقد يكون هذا الأثر سلبيا في حمله على التهرب في المستقبل من الضرائب . وثانيهما ، أن تجعل الدولة في متناول المكلفين جميع القوانين المتعلقة بما تقرره من صرائب وما يفرع عنها من قرارات ولوائح وتعليمات ، وذلك عن طريق النشر والإيضاح في الجريدة الرسمية أو باحدى وسائل النشر الأخرى .

## ٣ - وبالنسبة لقاعدة الملاءمة في الدفع « Convenience of Payment » فإنها

تقضى بوجوب تنظيم أحكام الضريبة على نحو يتلائم مع أحوال الممولين ونفسياتهم ، سواء من حيث اختيار وعاءها وأسلوب تحديده ، أو من النواحي المرتبطة بكيفية الجباية وموعدها واجراءاتها . وبالتطبيق للقاعدة الحالية فإن ميعاد تحصيل ضريبة ما يجب أن يكون في الوقت الذي يحصل فيه الممول على دخله الخاضع للضريبة . ومن البديهي أن التسهيلات التي تقدمها الدولة للمكلف في هذا الصدد ، ينبغي ألا يلحق مالية الدولة من ورائها الضرر ( والذي يمثل أساسا في تعرض الموارد العامة للانتقاص في المحصلة ، أو عدم الانتظام في التدفق بالمقابل لمطالبات الانفاق العام ) .

## ٤ - وأخيرا فإن قاعدة الاقتصاد في التحصيل Economy in collection وهي على

جانب كبير من الأهمية ، تعنى أن تحاط القاعدة الضريبية بما يضمن لها سهولة التطبيق ومرونته وينجها الدخول في متاهات الاجراءات وصعوبات الروتين والتعقيدات



البيروقراطية مما يؤدي بدوره الى حمل الادارة المالية لنفقات باهظة في سبيل تطبيق نظامها الضريبي وحصيل الضرائب المفروضة بقوانين الدولة . ومراعاة هذه القاعدة ، هو الذي يضمن للضرائب فعاليتها كمورد هام وأساس تعتمد عليه الدولة دون أن نصيغ حرجا كبيرا منه في سبيل الحصول عليه<sup>(١٧)</sup> .

## (د) العلاقة بين النظام الضريبي والهيكل الاقتصادي والاجتماعي والسياسي في الدولة : ( أثر مستويات التقدم الطارئ على هذه الهياكل في خصائص النظام الضريبية ) :

هذه العلاقة لا يحتاج ايضاحها الى كثير غناء بالنظر الى ان « الحدث الضريبي » *Fait fiscal* على الصورة التي يبدو عليها من خلال نظام ضريبي معين ، يمثل ظاهرة اقتصادية واجتماعية وسياسية تشكل من نفس البنية التي أنتجته ، وبالتالي فان النظام الضريبي يستمد حصانه من الهيكل الاقتصادي والاجتماعي والسياسي المحيط به<sup>(١٨)</sup> . والواقع انه اذا نظرنا الى مختلف الهياكل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لأمكننا أن نميز في شأها بين ثلاث أنواع رئيسية تتقابل مع الأوضاع السائدة في التكوينات الاجتماعية المعاصرة للدول الرأسمالية والاشتراكية والمتخلفة . وفيما يلي فلنأخذ نعرض لأهم ما يميز النظام الضريبية المطنقة و مختلف هذه التكوينات من خصائص وذلك بترتيب الاشارة اليها .

١ فالنظر لما عليه النظام الضريبي في الاقتصاديات الرأسمالية ، فانه من المعروف أن للضريبة مكانا ملحوظا في دول النظام الرأسمالي حيث ترتبط فكرة الضريبة بفكرة الدولة التي يكون النشاط الاقتصادي فيها مستقلا عنها من ناحية ابدأ ، ويقع في نطاق الملكية الخاصة ( الممتلئة للاقتصاد أو القطاع الخاص ) كليا أو حثريا . وبمعنى آخر فان الحدث الضريبي يرتبط ها بذلك النظام الاقتصادي الذي تتحدد فيه أثمان المنتجات والخدمات ، وبالتالي الدخول الفردية بكيفية عمل ( أو ميكانيزم ) السوق .

ففي النظام الرأسمالي التقليدي حيث عمت المناقاة باطلاق حرية النشاط الاقتصادي ، كانت الضرائب تقوم بدور تقليدي كوسيلة ضرورية لضمان تمويل جهاز الدولة . ولما كان للضرائب من الآثار ما يحل بملقائية السوق ، فقد كان الاقتصاديون التقليديون يحرصون على حصر دور الضريبة في أضيق الحدود الممكنة . ومع تطور الرأسمالية الى رأسمالية مقيدة ( تدخلية وموجهة ) ، تطورت النظرية المالية ووجدت الضريبة معنى أوسع فأصبحت تستخدم في تنظيم وتوجيه مختلف قطاعات الاقتصاد القومي . فالى جانب الغرض المالي للضريبة ، وجدت الدولة فيها أداة فعالة لتحقيق تدخلها وتوجيهها للحياة

الاقتصادية والاجتماعية . ولما كانت الضريبة تتأثر بالظروف السمة التي يخلق فيها كات هناك علاقة ارتباط بين الكيان الضريبي والفاعل الذي يمكنه في صورة متعددة انسان الاشارة اليها . غير أنه ينبغي أن نلاحظ في شأن الدولة الرأسمالية ، أنه ان هيأتها تشترك في خاصية واحدة ، تتمثل في ارتكازها على التباين المزدوج والتباين المزدوج معناه بصفه عامة على الملكية الفردية . الا أنه يوجد مع ذلك اختلاف في هذه هيكل يعود أساسا الى اختلاف وتنوع النماذج الرأسمالية في التطبيق . ومع هذا الوضع فإنه يقع على الدولة وهي بصدد التدخل غير المباشر عن طريق الضرائب ، أن تضع في اعتبارها شكل الهيكل الاقتصادي بالنظر الى أنه يصعب من الناحية النظرية التقرير ، حدود نظام ضريبي واحد يخص الدول الرأسمالية .

غير أن غياب وحدة النظام الضريبي في هذه الدول لا يحول دون امكانية تقسيمها لأغراض الدراسة الى مجموعات متجانسة بحسب مستوى التقدم الاقتصادي الذي وصلت اليه ، وذلك بقصد محاولة استخلاص الخصائص المميزة للنظم الضريبية المطبقة في كل مجموعة . وعلى هذا فإنه يمكننا أن نوزع الدول الراهة الى مجموعتين أساسيتين ، حيث يغلب على المجموعة الأولى منها الضرائب المباشرة وخاصة الضرائب العامة على إيرادات كل من الأشخاص الطبيعيين والمعنويين ، والثانية ، تحتل فيها كل من الضرائب المباشرة وغير المباشرة نصيبين متقاربين أي أنها ذات هيكل ضريبي مختلط .

**فأما عن المجموعة الأولى من الدول ، وهي تضم دولاً مثل الولايات المتحدة الأمريكية والسويد وهولندا والمملكة المتحدة ، فإن الضرائب المباشرة تزيد حصيلتها و المعتاد عن نصف مجموع الحصيلة الضريبية فيها . ومن الملاحظ على دول هذه المجموعة ان الضرائب المباشرة فيها تشتمل عموماً على ضريبة عامة تسرى على جميع الدخول الحقيقية للأفراد بغض النظر عن مصدرها ، ويحدد وعاءها بناء على الإقرار الذي يقدمه المكلف والذي يراعى فيه المقدرة التكاليفية الحقيقية له بجانب تصاعد أسعارها ، كما تضم عادة ضريبة نسبية على إيرادات الشركات تقل أهميتها عن الضريبة الأولى . أما الضرائب غير المباشرة فلها أهمية أقل بكثير من سابقتها ، وإن كانت تتميز غالباً بطابع نوعي ، بحيث تصيب الفرد بصفة خاصة استهلاك السلع الكمالية والترفيه ، وإن كانت تفرض في بعض الدول المشار اليها ضريبة عامة على رقم الأعمال بقصد التوجيه الاقتصادي أكثر من الهدف المثل ، كالضريبة العامة على المشتريات « Purchase Tax » في المملكة المتحدة ، والضريبة العامة على المبيعات General Sales Tax في الولايات المتحدة الأمريكية .**

وما من شك في أن ما تقدم من عناصر عن النظم الضريبية لهذه المجموعة من الدول يجد تقسوه في السمات التي تتميز بها الهياكل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المحيطة

يهدد العلم فغلبة الضرائب المباشرة على الدخل ( دات الأسطر التصاعدية ) تنفق وارتفاع مستويات الدخول فيها ، كما وأن غالبية الدخول الموزعة يسهل الكشف عنها عن طريق الاستعلام من الغير وبالتالي فإنه ليس من العسير على الإدارات الجبائية مراقبة قرارات الدخل والتحقق من صحة البيانات الواردة بها ، والحد بالتبعية لذلك من حالات التهرب الضريبي . ومع هذا الوضع فلا الفائدة المرجوة من الضرائب غير المباشرة في هذه الدول تصبح في مرتبة تالية من الأهمية لندور الذي يمكن أن تقوم به الضرائب المباشرة على الدخل<sup>(١٩)</sup> .

أما بالنسبة للمجموعة الثانية من الدول الرأسمالية ، فإنها تتميز بيهكل ضريبي ذى طابع مختلط يعتمد على هتين متقاربتين في الأهمية من الضرائب التي تصيب كل من الدخل والاستهلاك . ويمثل ذلك ما عليه حال النظم الضريبية في غالبية دول أوروبا الغربية كفرنسا وبلجيكا وإيطاليا . ففي هذه المجموعة من الدول تحتل الضرائب غير المباشرة مكانة لا تقل في أهميتها عن الضرائب المباشرة ، ان لم نزد عنها في بعض الأحيان ، وذلك بخلاف ما عليه الحال في دول المجموعة السابقة ، وان تباينت القواعد الفنية المتبعة في تنظيم هذه الضرائب ، من ضريبة موحدة على القيمة المضافة في فرنسا ، الى ضرائب متعددة على مراحل الانتاج في إيطاليا ورسوم انتاج وضرائب جمركية على عدد كبير من المنتجات في بلجيكا . ويجد ما تقدم تمييزه بما هو ملاحظ من التفاه الهيكل الاقتصادي والاجتماعية لهذه الدول بصفة عامة في عدد من الخصائص المتضاربة . فالقطاع الزراعي ما زال يحتفظ بأهمية اقتصادية كبيرة ، وان كان يتميز عن القطاعات المماثلة في الدول المتخلفة بارتفاع مستوى انتاجه نتيجة توافر مقومات الخبرة ومعدات الانتاج الآلية الحديثة له وفي أنه يوجه الى السوق . أما القطاع الصناعي فيتميز بأنه أقل تركيزاً من دول المجموعة الأولى . وذلك لانتشار المشروعات الانتاجية الصغيرة ( الفردية والحرفية والعائلية ) بالمقارنة مع الاعداد المتوافرة من المشروعات الكبيرة . ( وان كان ينبغي أن نشير هنا الى أن أغلب الانتاج يتحقق من الناحية الفعلية في هذه الأخيرة ) .

وكتيجة لما تقدم يقل اعتماد هذه الدول على الضرائب العامة التصاعدية على الدخل التي لا تعتبر محصراً أساسياً في هيكلها الضريبية كما هو الحال في دول المجموعة السابقة عليها وذلك لانخفاض النسي لمستوى الدخول فيها بصفة عامة ، ولصعوبة الوقوف على الحجم الحقيقي لكثير من الدخول الزراعية وأرباح المشروعات الفردية والحرفية والعائلية التي يتفشى التهرب الضريبي فيها لصعوبة إحكام الرقابة على قرارات المكلفين . وعلى هذا الأساس فقد ازداد اعتماد هذه الدول على الضرائب غير المباشرة على الاتفاقي ، نتيجة لارتفاع المستوى العام للاستهلاك فيها وذلك بسبب دوران أغلب الدخول الفردية حول

متوسط الدخل الأمر الذى يرتفع معه الميل الحدى للاستهلاك عما هو عليه الحال في المجموعة الأولى من الدول .

٢ - أما بالنسبة لما عليه حال النظام الضريبي في الدول الاشتراكية<sup>(٢٠)</sup> ، فإن الدولة حيث تمتلك كل وسائل الانتاج ( أو أغلبها ) وتولى بنفسها القيام بالعملية الانتاجية فضلا عن تحديد أثمان المنتجات ، فانه يمكن أن يقال بوجه عام أنه لا تتور للضريبة أية مشكلة في هذا النظام . فيكفى أن تباع الدولة السلع والخدمات المستحقة بسعر يفوق نفقة الانتاج بحيث يغطي الفرق بين سعر البيع ونفقة الانتاج لتغطية نفقات جهاز الدولة وتمويل الاستثمارات الجديدة ، وبالتالي تكون الدولة في عني عن فرض الضرائب . فالدولة هي المالكة لكل الثروة وهي التي تقوم بنفسها بتوزيع الناتج القومي على نحو يتفق وسياساتها الاقتصادية والاجتماعية ومع هذا الوضع تعتبر دخول الأفراد بمثابة نفقات عامة ، وكل نفقات الأفراد بمثابة إيرادات عامة ومن ثم لا تتور مشكلة الضريبة ، وهو ما عثر عنه البعض ، بأن قدرة الدولة على تحديد الأسعار تحل محل قدرتها على فرض الضرائب والرسوم المختلفة في الدول الرأسمالية ، اذ يسمح الفرق بين تكلفة الانتاج وسعر البيع ( فائض القيمة ) بتمويل كل النفقات العامة والاستثمارات الجديدة وذلك الى جانب استخدام هذه القدرة كأداة للتدخل والتوجيه الاقتصادي والاجتماعي ، أى أنه يمكن لسياسة الأسعار في الدول الاشتراكية أن تنهض بنفس دور السياسة الضريبية في الدول الرأسمالية . ونمشياً مع هذا القول فانه قد ينظر الى احتفاظ الدول الاشتراكية بالضرائب على أنه أمر غير منطقي من الناحية النظرية ، فهي ليست بحاجة للضرائب كوسيلة لتمويل متطلبات نفقاتها العامة ، كما انها تملك من أدوات التأثير المباشر ما يغنيها عن التأثير غير المباشر بواسطة الضرائب ، فهي تملك معظم أدوات الانتاج ويحقق الجزء الأكبر من الانتاج ( ان لم يكن كله ) في نطاق مشروعاتها ، كما ان الانتاج والتوزيع يسيران فيها على أسس مخططة .

غير أن الوجهة المتقدمة من النظر لا تتشعب مع الواقع الذي توجد عليه الدول الاشتراكية بدليل أن الضرائب في هذه الدول لا تزال قائمة بالفعل ، وتقوم بدور ، وان اختلفت مهامه عن الدور الذي تقوم به الضرائب في الدول الرأسمالية ، فهو على كل حال لا يقل عنه أهمية . وترجع ضرورة احتفاظ هذه الدول ( ولو جزئياً ) بالضرائب الى عدة أسباب جوهرية . ومن أهم هذه الأسباب<sup>(٢١)</sup> :

أولاً - ان القطاع الخاص لم يقض عليه في اقتصاديات الدول الاشتراكية ، بل لا يزال له وجود في معظمها ان لم يكن كلها . وليس أبلغ في الدلالة على هذا ، من أن الاقتصاد

سبوتى الذى يعبر من أكبر هذه الاقتصاديات سبعا الى التطبيق الاشتراكي نجد به قطاعا يعسوب « Secteur Coopératif » وقطاعا خاصا في مجال الحرف التى تقوم على أداء خدمات الشخصية ( كصالونات الحلاقة ومحلات تصليح الأحذية ) ، وفي القطاع الزراعى مثل السباح الزراعى « الكلخور kolkhoz » . بالبيع المباشر في الأسواق للمحاصيل التى يتقرر لهم الحق في زراعتها و أجزاء من الأرض الزراعية التى يتولون زراعتها بأنفسهم . وعلى ذلك فإن الضريبة يمكن أن تؤدي دورا في مواجهة تلك القطاعات غير العامة يشابه دورها الذى تقوم به في ظل الاقتصاد الرأسمالي . فيمكن أن تكون أداة لتشجيع بعض أوجه النشاط ، ومصايقة وإعاققة البعض الآخر ، كما يمكن أن تستخدم للحد من الدخول المتولدة خارج القطاع العام ، أو لتجنب حدوث التضخم وذلك وفقا للسياسة العامة للدولة .

وثانيا - فان اعتماد الدولة على سياسة الأثمان كمصدر وحيد لكل ما تحتاجه من أموال لتمويل النفقات والاستثمارات العامة وبصورة تغنيها عن استخدام الضرائب أمر له خطورته . في هذه الحالة تكون الدولة مضطرة الى رفع الأثمان بسببة كبيرة ، وهو ما يحدث أثرا سيئا في نفوس المواطنين وتزداد خطورة هذا الاجراء بالقدر الذى لا نستطيع فيه الدولة الانزلال عن بقية أحزاء الاقتصاد العالمى ، فمن ناحية سيعتمد المواطنون الى مقارنة الأثمان التى يدفعونها في ظل هذه السياسة بما كانوا يدفعونه من قبل وسيطرون أيضا مستوى الأسعار لديهم مع مستواها في الاقتصاديات الرأسمالية الأخرى . ومن ناحية أخرى فان قيام التبادل التجارى بين الدول الاشتراكية وغيرها من الدول التى قد تكون رأسمالية ، يدفع الأولى الى تصدير منتجاتها بثمان التكلفة ، الأمر الذى يبدو ( في حالة انتهاء سياسة الأثمان ) بمثابة اعانة على الصادر ، مما قد يدفع الدولة المستوردة الى مقابلتها بفرض ضريبة تعويض على هذه المنتجات مما يعوق حركة المبادلات التجارية بدرجة كبيرة بخلاف الحال فيما لو اتبعت الدول الراحنة سياسة ضريبية مناسبة كالأخذ بالضريبة على رقم الأعمال مثلاً . ومن هنا تتضح الأهمية العملية من الاحتفاظ بالضرائب وتعدد الأثمان عند مستوى منخفض نسبيا بدلا من الاعتماد الكامل على سياسة الأثمان .

وثالثا - فان اتجاه الاقتصاديات الاشتراكية نحو التخفيف من المركزية الاقتصادية<sup>(٢٢)</sup> ، واعطاء الوحدات الانتاجية فيها قدرا ملحوظا من الاستقلال ونوعا من الحرية في تحديد الأثمان ، قد أوجد الدولة في ظروف جديدة تحتاج فيها الى أداة تمكنها من رقابة هذه الوحدات في ممارستها للسلطات الممنوحة لها وفي تنفيذها للالتزامات المكللة بانجازها في اطار الخطة القومية للدولة ، وبالتالي تزداد أهمية الضرائب كلما ازداد العروج في تطبيق اللامركزية الاقتصادية<sup>(٢٣)</sup> .

رابعا - كان الدول الاشتراكية ( وهى تبحث عن حوار مواطنيها ) حذ في دفع أجور عالية ولو من الناحية الاسمية ، ثم حصص نسبة منها في صورة ضرائب إعتاد المواطنون على دفعها في الأوضاع السابقة على التحول الاشتراكي يعتبر حافزا له أثره في معوسهم ( وهو ما يؤثر على قوة العمل لديهم ) بدلا من توزيع أجور منخفضة خالصة الضريبة ، خاصة اذا أدخلنا في الاعتبار الجهاز والتنظيم الضريبي القائم من قبل مما لا يضيف أى عبء جديد على الدولة ، وبالتالي فانه يفضل الاستفادة مما هو قائم بدلا من هدمه .

خامسا - فإن تحقيق التوازن بين التدفقات النقدية والحقيقي يعد أمرا على جانب كبير من الأهمية . ذلك أنه مهما أحكمت الدولة الاشتراكية وضع خططها القومية ، فانه قد يطرأ عليها أثناء تنفيذها من الأمور التي يلزم لمعالجتها الاستعانة بالصرائب . فادا لاحظنا ما يؤدي اليه التحول الاشتراكي من ارتفاع مستوى دخول الطبقات محدودة الدخل وما يؤدي اليه ذلك من اقبال أفراد هذه الطبقات على « أسواق » السلع الاستهلاكية في نفس الوقت الذي لا يكون مقدور الدولة زيادة المعروض منها بنفس النسبة لعدم قصر اهتمامها على الصناعات الاستهلاكية ، إذ تُعنى في ذات الوقت ( وبدرجة أكبر في المعتاد ) بالصناعات الانتاجية وعلى الأخص الصناعات الثقيلة والأساسية<sup>(٢٤)</sup> . ومن هنا فان الضرائب يمكن أن تلعب دورا هاما في الحيلولة دون حدوث تصحيم نقدي بالنسبة لأسواق السلع الاستهلاكية وذلك من خلال استخدامها كأداة لتحقيق التوازن بين التدفقات النقدية والتدفقات الحقيقية أو العينية ، وهو الأمر الذي يعتبر من أهم وظائف الضرائب في الدول الاشتراكية ، ولتحقيق بعض الأغراض الاقتصادية والاجتماعية والسياسية .

وبأخذ الاسباب المتقدمة في الاعتبار فانه يمكن التقرير بأن لدى الدول الاشتراكية من المبررات العملية ما جعلها تحتفظ بالضرائب ، وان كان هذا ينبغي ألا يجعلنا على الاعتقاد بأن الاحتفاظ بالضرائب في هذه الدول يظل بنفس مصورها وطبيعتها وهيكلها القائم في الدول الرأسمالية . فسيطرة الدولة على العمليات المتعلقة بالانتاج والتوزيع يجعل الضريبة تأتى في مرتبة تالية لطرق الرقابة المباشرة . ( وان كان هذا لا يعنى انقراض دورها من ناحية توجيها للانتاج والتوزيع ) . ومن جهة أخرى فقد كان للملكية الدولة لوسائل الانتاج وزيادة أهمية القطاع من أرباح القطاع العام ، وكون معظم الدخل الموزعة دخول عمل ، أثره في طبيعة ومضمون وهيكل الضرائب في الدول الاشتراكية ، وقد وضع هذا الأمر في التقليل من أهمية الضرائب المفروضة على الدخل الفردية والشاطئ الخاص من ناحية الحصيله ، وزاد من أهميتها بالنسبة للقطاع من أرباح القطاع العام وجعل النظام الضريبي في الدول الاشتراكية يتميز بخصائص معينة<sup>(٢٥)</sup> .

وأول هذه الخصائص ، ان هذا النظم يتميز باعتياده في الجانب الاكبر منه على الضرائب غير المباشرة ، اذ تتضائل الى حد كبير نسبة الضرائب المباشرة ويرجع هذا الى طبيعة سير الجهاز الاقتصادى ومنطق تركيب هيكله . فخطرا للملكية الدولة لوسائل الانتاج وزيادة أهمية النسب المستقطمة من أرباح القطاع العام وكون معظم الدخول دخول عمل ، أصبح لا ينتظر أن يكون لضريبة عامة على الايراد في الدول الاشتراكية نفس الأهمية التى لها في الدول الرأسمالية المتقدمة في الوقت الذى تعطى فيه الضرائب على الاستهلاك في اقتصاد اشتراكى ذات النتيجة تقريبا التى تعطىها فيما لو طبقت في اقتصاد رأسمالى على نفس المستوى من النمو الاقتصادى والاجتماعى . كما أن للضرائب على الاستهلاك ( كما هو معلوم ) أثرها في الحد من الاستهلاك وهو أمر مرغوب فيه في الاقتصاديات الاشتراكية حيث يُسعى لتصنيع سريع يعتمد أساسا على الصناعات الثقيلة مما يحتاج لاستثمارات ضخمة من ناحية ، ولضغط الاستهلاك لإنصراف الدولة عن التوسع في صناعات السلع الاستهلاكية من ناحية أخرى . وبذلك تفقد الضرائب على دخول الممولين الأفراد الكثير من الأهمية التى لها في الدول الرأسمالية فيما يتعلق بتمويل الميزانية العامة ، وإن أهتت عليها الدولة الاشتراكية فان ذلك لبلوغ أهداف أخرى ، أهمها تلويب الفوارق بين الطبقات ، والضغط على بعض الفئات لحملها على الانتماء في مجرى التحول الاشتراكى .

والخصيصة الثانية ، فإنه كنتيجة لما تقدم ، فان الجزء المقطع كضريبة تمثل نسبة بسيطة من الموارد العامة في الدول الاشتراكية وذلك عكس ما عليه الحال في الدول الرأسمالية بنفس المستوى من النمو الاقتصادى . فضلا عن هذا فانه غالبا ما تختلط فكرة الموارد العامة بفكرة الجباية ، اذ ان أى بيع لمنتجات وخدمات في الدول محل البحث ، يميل الى أن يكون جباية عامة .

وثالث الخصائص التى يتميز بها النظام الضريبى الاشتراكى ، أنه وان كانت الضرائب تمارس في الاقتصاديات الاشتراكية معظم المهام التى تقوم بها في الاقتصاديات الرأسمالية ، فانها تعد في هذه الاقتصاديات أداة للتوجيه الاقتصادى أكثر منها أداة للتمويل بالنظر الى أن معظم ايرادات الدولة يستمد من قيامها بمعظم نواحي النشاط الفردى في الاقتصاد القومى ، أكثر مما تستمد من الضرائب المباشرة على دخول الأفراد .

٣ - وأخيرا ، فانه يتعلق بالنظام الضريبى السائد في الدول المتخلفة ، فإن هذه الدولة تبينان تباينا كبيرا في العناصر التى تشكل هيكلها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ، الأمر الذى يؤدي الى تعدد كبير في صور الهياكل الضريبية التى توجد فيها الى

الحل الذي يصعب معه جمعها في مجموعة واحدة واستخلاص أهم الخصائص التي ينبغي أن تسود النظام الضريبي فيها . وبالرغم من الصعوبة المتقدمة ، فإنه يمكن مع ذلك تقسيم الدول المتخلفة بصفة عامة الى مجموعتين أساسيتين حسب ما تمثله التجارة الخارجية من أهمية في كل منهما ، أى بالنسبة لتوزيع الصادرات المؤلفة لكل مجموعة . وعلى هذا الأساس فالتنا نستطيع أن ندخل في المجموعة الأولى الدول التي تحتل تصدير المواد الأولية والغذاء فيها مكان الصدارة ، وإن بدرج في . مجموعة الثانية الدول التي لا تعتمد اعتمادا كلياً في الصادرات على تصدير هذه المواد . وقبل أن نقف على الخصائص المميزة لهاتين المجموعتين ، فالتنا نود أن نشير هنا الى حصيكتين تبدوان كقسام مشترك تشترك في شقيه سائر الدول المتخلفة<sup>(٢٦)</sup> .

هاتان الخصيكتان هما ضعف الحصلة الضريبية ( وخاصة حصلة الضرائب على الدخل ) في هذه الدول ، وغلبة الاعتماد على الضرائب غير المباشرة لتلبية ما يلزم من موارد مالية لازمة للاتفاق العام فيها . ويبد ذلك أن ضعف الحصلة الضريبية ، وهو ما ينبىء عنه انخفاض معدل الاستقطاع الضريبي ، يعتبر أمراً يبرره ما هو ملاحظ من أن حجم هذا الاستقطاع يتناسب تناسباً طردياً في المعتاد ومستوى التقدم الاقتصادي في الدولة . ففي الوقت الذي يصل فيه المعدل السابق في الدولة المتقدمة اقتصادياً الى حوالي ٣٧٪ من الانتاج القومي الاجمالي نجد أنه ينخفض في الدول المتخلفة الى ما يقرب من ٨٪ منه نظراً لما تفرضه الهياكل الاقتصادية الخاصة بهذه الدول من حدود على هياكلها الضريبية

ويفسر الوضع المتقدم بهذه أسباب يأتي في مقدمتها انخفاض متوسط الدخل لغالبيت سكان الدول المتخلفة انخفاضاً يمنع أى زيادة في العبء الضريبي المباشر لما قد يتمخض عنه من المساس بالحد الأدنى الضروري للحيثهم . وهنا نجد في الواقع اعتماداً لقانون « Engel » حول مرونة الانفاق تبعاً لمستوى الدخل . فكلما انخفض الدخل في دولة ما ، كلما تقرر تخصيص جزء منه للاتفاق على اشباع الحاجات العامة . كذلك فإن توزيع العبء الضريبي يحمل من العبء انخضاع عدد كبير من المكلفين للضرائب المباشرة ، وخاصة في القطاع الزراعي ( وهو لا يزال يمثل النشاط الاقتصادي الغالب والأساسي المميز لاقتصاديات معظم الدول المتخلفة ) الذي تحول طبيعة النشاط الانتاجي فيه دون تزويد الدولة بالأسس اللازمة لانخضاع الدخل الزراعي الحقيقية للضرائب ، مما يترتب عليه الاقلال من أهمية الضرائب المباشرة بصفة عامة بالنسبة للضرائب غير المباشرة ، والضرائب على الدخل بصفة خاصة .

هنا من ناحية ، ومن ناحية أخرى فإن انخفاض مستوى الدخل في نفس الوقت الذي يوجد فيه عدد قليل ( أو ضئيل ) من الدخل المرتفعة ، يحد من فرصة انطباق الضريبة



التصاعدية على الدخل في الفئات الاجتماعية المتمثلة في هذا العدد القليل . وأخيراً فإننا نجد أن المقتضيات الفنية والإدارية اللازمة لتطبيق نظام ضريبي على الدخل في الدول المختلفة تفوق امكانيات هذه الدول . ويبدو هذا جلياً في حالة المشروعات والمنشآت التي تستلزم القيام بعمل حسابات منتظمة خاصة بها .

وبناء على كل ما تقدم وكنتيجه له ، تزداد في الدول المختلفة أهمية الضرائب غير المباشرة ، إلى الحد الذي أصبحت معه تكون المورد الأساسي لتزويد الخزينة العامة بالأموال اللازمة للائاق ، وهو ما يدعونا لأن نتوقف هنا هيبة لنقف في انجرار على العوامل المسببة لهذه النتيجة . ومن أهم العوامل التي تذكر في هذا الصدد :

**أولاً -** انخفاض مستوى دخول غالبية السكان عن حد الإعفاء المقرر بالنسبة للضرائب المباشرة ، مما يؤدي إلى انحصار نطاق سريان هذه الضرائب في حدود ضيقة وبالتالي قلة حصيلتها . وذلك على العكس من الضرائب غير المباشرة ، التي تتميز بطابعها العيني Aspect Réel الذي يسمح بالتوسع في فرضها بصرف النظر عن مستويات الدخل .

**ثانياً -** الثبات النسبي لحصيلة الضرائب غير المباشرة في مواجهة التقلبات الاقتصادية وذلك لارتباط هذا النوع من الضرائب بحجم أوعيتها الضريبية ، سواء أكانت على الإنتاج أو الاستهلاك ، أو التصدير أو الاستيراد ، إذ لا تسجل هذه الضرائب ، وهي مفروضة على التدفقات العينية Flux réel سوى المتغيرات الكمية ، وذلك بخلاف الضرائب المباشرة التي ترتبط أساساً بقيمة أوعيتها من الدخول النقدية التي تتأثر بصورة كبيرة ( أسوأ بغيرها من التدفقات النقدية Flux monétaire ) بتطور الوحدات الاقتصادية . فهي لا تسجل المتغيرات التي نظراً على النواحي الكمية فحسب ، بل والنواحي الكيفية أيضاً ( الأثمان ) .

**ثالثاً -** ذبوع ظاهرة الاستهلاك الذاتي « Auto-Consumption » أو المباشر ( وعلى الأحص و القطاع الزراعي ) بشكل يصعب معه تقدير الدخل في كثير من الأحيان وتبعها بقصد احصائها للضرائب المباشرة . ولهذا تلجأ الدول المختلفة ، في الأحوال التي يصعب التوسع في فرض الضرائب على الاستهلاك إلى الاعتماد أساساً على الضرائب الحركية التي ينضم لها أساساً قطاع التجارة الخارجية على عناصر يسهل على الدولة تحديدها وإحكام الرقابة عليها .

**رابعاً -** عدم توافر الأجهزة الضريبية والتنظيمية المرتفعة الكفاءة اللازمة لتطبيق أحكام قوانين الضرائب المباشرة ، سواء من ناحية حصر الممولين ، وتقدير وتحصيل ما يستحق عليهم من فرائض .

خامسا - انخفاض مستوى الوعي الضريبي لدى ممولى الضرائب غير المباشرة فى هذه الدول وذلك نظرا لعدم تقبلهم ( فى معظم الأحوال ) ما يتطلبه فرضها من اجراءات ادارية وتنظيمية على قدر كبير من التعقيد ( لتفتى مساوىء البيروقراطية والروتين ) أو لعدم تقديرهم الكامل لأهمية وانتاجية الانماق العلم الذى يقتضى من جانبهم تأييده ومساندته بتوفير الموارد الضريبية الكافية لتمويله .

سادسا - وأخيرا ( وليس آخرها بطبيعة الحال ) ما يحدثه النفوذ الطبقي والسياسى لأصحاب الثروات الضخمة والدخول المرتفعة ( سواء من المواطنين أو من الأحابب المسيطرين على الاستثمارات المنتشرة فى العديد من الدول المتخلفة والدين يقعون عادة موقف المعارضة من أية محاولة لفرض ضرائب مباشرة ) من آثار تتجلى فى عرقلة تطبيق أحكام ما قد يصدر من قوانين منظمة لها .

ولعل أبرز الأمثلة الصارخة فى الدلالة على ذلك ما بيننا به التاريخ المالى لمصر . فقد حالت الامتيازات الأجنبية فى فترة الاحتلال البريطانى دون احصاء الدول صاحبة الامتيازات لما يمكن أن تفرضه مصر من ضرائب مباشرة فاضطرت الدولة الى الاقتصاد على فرض الضرائب غير المباشرة ( فيما عدا ضريبتى الأطنان والمبائى ) لمراعاة المساواة بين الوطنيين والأجانب . وبمجرد إلغاء هذه الامتيازات بموجب اتفاق مونترو فى ٨ مايو ١٩٣٧ ( والذى أقرته مصر فى ٢٤ يوليو فى نفس العام بمقتضى القانون رقم ٤٨ ) توالى اصدار القوانين المنظمة للضرائب المباشرة وأولها القانون الشهير رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ . أما عن مظاهر النفوذ الاجتماعى والطبقي فى الأوضاع الداخلية للدول المتخلفة ، فهى كثيرة ومتعددة ( وقد تكون تاريخية أو معاصرة ) ، وترك للقارئ استظهارها من الواقع الخاص بكل دولة تكون محلا للدراسة . فالنظام الضريبي فى دولة من الدول لا يعدو أن يكون فى التحليل النهائى للأمور ، الأثرة مختلف الظروف البيئية القائمة : الاقتصادية والاجتماعية والسياسية .

وبوفقنا على مضمون الخصيصتين السابقتين والعوامل المنتجة لها فى مختلف الدول المتخلفة نتابع الآن الحديث عن المجموعتين اللتين تتوزع هذه الدول فيما بينها بقصد استخلاص ما يسودها من خصائص عامة مؤثرة فى نظمها الضريبية ، يتأثر بمحصلتها النهائية الفن الضريبي المطبق فى هذه النظم .

فكما أسلفنا القول تضم المجموعة الأولى الدول المتخلفة التى تعتمد فى اقتصادياتها القومية اعتمادا كليا على الصادرات . وتتميز دول هذه المجموعة بعدد من الخصائص بالنظر

لإعتماد أغلب مواردها على تجارتها الخارجية ففي الدول التي من هذا القبيل ، يلاحظ على الاقتصاد المحي ضالة إنتاجه في الوقت الذي تبلغ فيه إنتاجه استغلال الموارد الطبيعية فيها الحد الأقصى .

ويعني هذا أن قطاع تصدير المواد الأولية والغداية يحتل في هذه الدول مكان الصدارة في هيكلها الاقتصادي ، ولذلك يعتبر المصدر الرئيسي لدخلها القومي . ولما كان هذا القطاع من النشاط الاقتصادي يتميز باتباعه للأساليب الفنية الحديثة للإنتاج التي تؤدي إلى ارتفاع مستوى إنتاجه ، فانه يشكل مجالا هاما من مجالات الاستقطاع الضريبي الذي تغلو معه الضرائب الجمركية وغيرها من الرسوم والأتاوات المفروضة على القطاع الخارجي في مثل هذه الدول المصدر الرئيسي للموارد العامة .

ومن مزايا النظام الضريبي بخصائصه السائدة في هذه المجموعة من الدول ، أنه يؤدي إلى تحميل المستوردين جزء هام من العبء الضريبي بما يسمح بتخفيض نصيب المواطنين من هذا العبء وذلك بجانب ما تتميز به الضرائب الجمركية وغيرها من الفرائض المستحقة على الصلدرات من إنتاجية مرتفعة - دون حاجة إلى وجود جهاز ضريبي على مستوى مرتفع من الكفاءة - تؤدي إلى إمداد الدولة بمصلحة لا بأس بها تكفي بمويل الجانب الأكبر من نفقاتها . إلا أنه مع ذلك ، لا يمكن إغفال ما ينطوي عليه الإعتماد على هذه الضرائب من عيوب ، إذ تجعل الموارد العامة عرضة للتقلبات التي تطرأ على حجم الطلب العالمي على المواد والسلع المصدرة ، ولتي تبرز آثاره الضارة على الاقتصاد القومي للدولة في حالة اعتمادها على تصدير محصول واحد ، الأمر الذي يزيد من تبعية الدولة المصدرة للمواد الأولية للدول الصناعية المتقدمة اقتصاديا .

أما بالنسبة للمجموعة الثانية من الدول المتخلفة التي لا تعتمد على تصدير المواد الأولية ، فان النظام الضريبي فيها يتميز بخصيصتين أساسيتين : الأولى ، أن الجزء الغالب من الحصة الضريبية لهذه الدول يأتي أساسا من الضرائب المباشرة على الاستهلاك التي تتخذ طابعا نوعيا ( يعكس الطابع العام الذي تنصف به مثلا الضريبة على رقم الأعمال الموجودة في الدول المتقدمة ) نظرا لصعوبة تطبيق الضرائب العامة فيها بصفة عامة ، لما تتطلبه من تنظيم محاسبي محكم ورقابة إدارية قوية . ويرجع هذا في الواقع إلى صعوبة تعميم ضريبة عامة على الاستهلاك ، لأن هيكل الاستهلاك نفسه في حالة هذه الدول نمجه غير متناسق ومعظم سلعه مستوردة من الخارج ، فضلا عن أهمية القطاع الزراعي الذي تنتشر فيه ظاهرة الاستهلاك الدائري الذي يصعب الوصول إليه عن طريق فرض ضريبة عامة على الاستهلاك<sup>(٢٧)</sup> .

والثانية ، أن الملاحظ أيضاً ، أن الضرائب على الدخل هي في المقام الأول صرّات  
نوعية على فروع النشاط الاقتصادي تكملها في المعتاد ضريبة تصاعدية على الدخل و  
بعض الأحيان وهذه الضرائب النوعية تعامل كل فرع من هذه الفروع حسب طبيعته ،  
وهذا ما يسمح بالطبع بتطبيق سياسة التباين في المعاملة الضريبية لتشجيع بعضها على  
حساب البعض الآخر . ويتفق ذلك مع الهيكل الاقتصادي نفسه الذي يعوزه التناقص  
عادة في دول هذه المجموعة .

وبفراغنا من استعراض الخصائص الجوهرية للنظم الضريبية المختلفة السائدة في كل من  
الاقتصاديات الرأسمالية والأشتركية والمتخلفة في ضوء ما تحمله العلاقة بين النظام الضريبي  
والهيكل الاقتصادي والاجتماعي والسياسي في دولة من الدول من معان ، نستطيع أن  
نخلص مما تقدم أنه توجد علاقة وثيقة بين ما يميز هذا الهيكل من سمات اقتصادية واجتماعية  
وسياسية من ناحية وبين النظام المطبق من ناحية أخرى . فالأول يقوم بدور أساسي في  
تشكيل خصائص الثاني . وبناء على هذا فانه يتعين على المشرع المالي في مجال الضرائب أن  
يسير تشريعاته على أساس من التحليل الدقيق والدراسة الوافية لكل المقومات الهيكلية  
للدولة ومقتضاياتها .

ولكن هذا لا ينبغي أن يفهم منه أن المشرع عليه ينزل في كل حال عند حكم هذه  
المقومات والمقتضيات إذ أن للآثار التي يمسكها الهيكل الاقتصادي والاجتماعي والسياسي  
في الدولة على النظام الضريبي الخاص بها حدود . هذه الحدود تنضج من الوقت الذي  
تخرج فيه الضرائب عن وظيفتها المالية تمارس وظيفة أخرى توجيبية إذ يمكن في هذه الحالة  
بواسطتها التأثير على هذا الهيكل نفسه . فحدود أثر الأخير على النظام الضريبي إذن ،  
تتوقف على الهدف الذي يستهدفه المسؤولون عن مالية الدولة من النظام الضريبي . فإذا  
كان هدفهم هو الوصول الى تحقيق مستوى معين من مستويات التقدم الاقتصادي  
والاجتماعي في المجتمع ( في ظل نظام اقتصادي واجتماعي معين ) فانهم لا يتأخرون عن  
استخدام الضرائب كوسيلة من بين الوسائل الموصلة الى الهدف . وفي هذه الحالة يبدأ  
المشرع المالي عند تقنيته للقواعد الفنية الحاكمة للنظام الضريبي باعتبار الحالة التي يكون  
عليها الهيكل الاقتصادي والاجتماعي ، إذ على أساسها يستطيع تقدير الضرائب المناسبة التي  
توصله الى تحقيق الهدف المنشود

وانطلاقاً من هذا المعنى فإنه يمكننا القول اجمالاً أن الفن الضريبي ( من خلال  
ما تتضمنه القواعد التشريعية والتنظيمية المختلفة في دولة من الدول ) هو من تستطيع به  
الدولة ، أيّا كان نظامها الاقتصادي والاجتماعي والسياسي ، أن تقيم به نظاماً ضريبياً يتفق  
في طبيعته ومضمونه وهيكله ، مع هيكلها في المجالات السابقة بما يحقق في النهاية أهدافها  
في إطار سياستها العامة

## المبحث الثاني

### الجوانب الرئيسية في التنظيم الضريبي

( ضوابطه الاقتصادية ومشكلاته الاساسية )<sup>(٢٨)</sup>

منعنى دراسة الجوانب الرئيسية التى يثيرها تنظيم الضرائب من الناحية الفنية أن نعرض ها في ضوء الضوابط الاقتصادية المرعية في هذا الشأن والمشكلات الاساسية التى تثار هذه المناسبة ، وذلك ابتداء من تفكير الدولة في فرض ضريبة معينة الى أن يقوم المكلف بدفع مبلغ الضريبة لخزانة الدولة . ووفاء بما تقدم ، فاننا نتناول ها بعض النقاط موضحين فيها على التوالى ، وعاء الضريبة ومقدارها ( أو سعرها ) ، وكيفية تحصيلها ، وأخيرا المشكلات المختلفة التى تدق بصدد النظام الضريبي ككل والتى تؤثر بالتالى في هيكل وتنظيم الضرائب .

( أ ) - وعاء الضريبة ( أساس ومناسبة فرضها ، وتحديد المادة الخاضعة لها ) :

يتطلب بحث وعاء الضريبة « Assiette de L'Impôt, Source of Taxation » اعجاز ثلاث خطوات هامة ، أولها اختيار أساس فرض الضريبة ( أى تعيين الشكل الملموس للمادة التى تفرض عليها ) ، وثانيا التعرف على المناسبة التى تنقض فيها الادارة على المادة الخاضعة للضريبة لكى تستقطع منها جزءا يجد طريقه الى خزانة الدولة ، وثالثها ، تحديد هذه المادة تحديدا كميا وكيفيا . وبتمام هذه الخطوات يتحدد وعاء الضريبة وذلك على النحو التالى :

الخطوة الاولى - إختيار اساس فرض الضريبة ( الضرائب على الاشخاص والضرائب على الاموال ) :

اذا ما تأملنا في الضرائب المختلفة التى توجد في التشريعات المالية المقارنة منذ أن بدأ التنظيم الضريبي للضرائب ، نجد أنها تنقسم من حيث وعاءها أو محلها ، الى ضرائب على الاشخاص وضرائب على الاموال .

( ١ ) - الضرائب على الاشخاص :

وهى تلك الضرائب التى تتخذ من الوجود الآدمي أو الانسانى للفرد داخل الدولة محلا لعرض الضريبة . وقد عرف التاريخ المالى للعديد من المجتمعات أنواعا كثيرة من هذه

الضرائب . ومن الأمثلة على ذلك ، ضرائب الرؤوس التي كانت معروفة عند العرب والرومان ، بل وفي مصر حتى أواخر القرن التاسع عشر ، حيث كانت ضريبة الرؤوس تنقسم الى نوعين أساسيين : الأولى ، ضرائب الفردة البسيطة وهي التي كانت تفرض بسعر واحد بالنسبة لجميع الافراد دون النظر الى الفروقات التي يملكونها أو الدخول التي يحققونها . والثانية ضرائب الفردة المدرجة والتي تميز بين الأفراد المخاضعين للضريبة على أساس تقسيمهم الى فئات بحسب السن أو الجنس أو الطبقة الاجتماعية وفرض الضريبة بسعر خاص بالنسبة لكل فئة أو طبقة ، وكبعض الضرائب التي ما زالت مفروضة على الاشخاص ( لتحقيق اعتبارات سياسية معينة ) مقابل استعمالهم لحق الانتخاب في بعض المجتمعات الحديثة ( كما هو الحال في بعض ولايات سويسرا والولايات المتحدة الأمريكية ) .

والضريبة على الاشخاص معينة اذ هي تفرض دون اعتداد بالمقدرة التكاليفية للأفراد ، كما أنها تتنافى مع اعتبارات الكرامة الانسانية في كثير من الأحيان ، وهذا يفسر اختفاءها من النظم المالية للمجتمعات الحديثة ، لتحل محلها الضرائب على الأموال باعتبار الأموال أكثر ترجمة للمقدرة التكاليفية للمكلفين ، كما أنها تتميز بالسهولة النسبية في تقدير المادة الخاضعة للضريبة ( يستوى في ذلك أن تكون الضريبة مفروضة على الأموال نفسها ، أو على الدخل الناتج من نشاط المكلف ) .

#### (٢) - الضرائب على الاموال :

على هذا النحو أصبحت الضرائب على الاموال هي الاساس في تكليف المواطنين بالمشاركة في تحمل الاعباء العامة في معظم الدول المعاصرة . ولكن في نطاق الاموال يثور التساؤل عن أيهما أكثر تعميماً عن المقدرة التكاليفية للاشخاص<sup>(٢٩)</sup> ، الدخل أم رأس المال ؟ وحتى يتسنى لنا الوفاء باجابة هذا التساؤل ، فانه ينبغي علينا أن نعرّف أولاً بمفهوم الدخل ورأس المال من وجهة النظر الضريبية وذلك بالنظر لانه من الاهمية بمكان تحديد المقصود بالدخل والفرقة بينه وبين عناصر الثروة الأخرى وذلك حتى لا تفرض ضريبة الدخل على عناصر من الثروة لا تعتبر دخلاً من جهة وحتى لا تقلت من هذه الضريبة عناصر أخرى هي في حقيقتها دخل من الناحية الفنية من جهة أخرى .

#### تعريف الدخل :

والواقع أن مفهوم الدخل Income الخاص بالضريبة يختلف من دولة لأخرى ومن

وقت لآخر تبعا لتفاعل عوامل عدة<sup>(٣٠)</sup>، منها ما يرجع الى اعتبارات اقتصادية ومنها ما يرجع الى اعتبارات اجتماعية او مالية او فنية . وهذا ما يفسر لنا الأسباب الرئيسية للتعديلات الكثيرة التي قد تصيب القوانين الضريبية ولذلك لا بلجأ المشرع الضريبي بوجه عام الى تضمين القانون نفسه تعريفا للدخل نظرا لما يفرضه هذا التعريف من قيود والتزامات على المشرع نفسه ، قد لا يقوى على تحمل تبعاتها . ولمواجهة المشكلة المتقدمة فان تحديد المقصود بالدخل في هذا الصدد ، تتطلب ضرورة تحديد القاعدة النظرية التي يركز عليها للوصول الى معيار دقيق له يصلح استخدامه في المجال الضريبي<sup>(٣١)</sup> . الا انه من الممكن رغم هذا أن تُعرف الدخل لأغراض هذه الدراسة ، بأنه قيمة نقدية أو قابلة للتقدير بالنقود تأتي بصفة دورية أو قابلة للتجدد من مصدر مستمر أو قابل للاستمرار<sup>(٣٢)</sup> . ( قد يتمثل هذا المصدر في ملكية الفرد لوسائل الانتاج او في عمله او فيهما معا فرادى أو مجتمعين ) . ويتطلب ذلك الاستعانة ببعض مدلولات الدخل التي تتضمنها الدراسات الاقتصادية مع النظر اليه في مستواه الفردي وليس مستواه القومي ، حيث تختلف في هذا المجال أهداف كل من علم المالية العامة وعلم الاقتصاد .

#### تصنيف رأس المال :

يمكن تعريف رأس المال *Le Capital* في مجالنا الراهن بأنه مجموع الاموال العقارية والمقولة التي يملكها الشخص في لحظة معينة سواء كانت منتجة لدخل نقدي او عيني او لخدمات أم غير منتجة لاي دخل . واذا كان لا بد من فترة معينة ، سنة في الغالب ، لتقدير الدخل الذي تحقق خلالها باعتباره تيارا مستمرا ، فان تقدير رأس المال على العكس ، انما يحدث في لحظة معينة باعتباره فائض الاصول المملوكة للشخص عن خصومه في هذه اللحظة . وواضح أن تعريف رأس المال من وجهة النظر الضريبية يختلف بتعريف الثروة<sup>(٣٣)</sup> ، « *La Fortune* » وأن رأس المال من وجهة النظر الاقتصادية يقتصر كما هو معروف ، على الاموال المنتجة لسلع وخدمات . وبوصولنا الى هذه النقطة فانه يحسن بنا من البداية أن نكون على علم بالفرقة في مجال الضريبة على رأس المال بين نوعين أساسيين من أنواعها ( درعا لما قد يحدث بينهما من خلط أو التباس في بعض الاحيان ) وهما الضريبة على رأس المال ، والضريبة على الثروة ، أى على الذمة .

ويقصد بالضريبة على رأس المال ، تلك التي تفرض على رأس المال المنتج أى المستخدم في العملية الانتاجية ، بينما يقصد بالضريبة على الثروة أو الذمة ، تلك التي تفرض على كل ما يمتلكه الشخص من الاموال العقارية او المقولة وبصرف النظر عن اعتبارات الانتاجية او الدخل ، أى وبصرف النظر عن دورها في العملية الانتاجية . وعلى الرغم من الاهمية

النظرية لهذه التفرقة ، إلا أن العمل قد جرى على استخدام تعبيرات الضريبة على رأس المال والضريبة على الثروة في غير هذين المصطلحين . فكثيراً ما تلجأ التشريعات المالية إلى إطلاق تعبير الضريبة على الثروة على الضريبة السنوية المتكررة التي تفرض بسعر منخفض بحيث يمكن أدائها من الدخل حيث تشكل هذه الضريبة ضريبة اضافية على الدخل بقصد تشديد المعاملة الضريبية للدخول الرأسمالية . وهو ما هدفت إليه كل من ألمانيا الغربية ولكسمبورج وهولندا من فرض هذه الضريبة . كما تلجأ هذه التشريعات أيضاً إلى إطلاق تعبير الضريبة على رأس المال ، على الضريبة الاستثنائية ، غير الدورية التي تفرض بسعر مرتفع ، بحيث لا يمكن أدائها إلا عن طريق اقتطاع جزء من رأس المال . وواضح أن هذه الضريبة تصيب رأس المال ذاته ويتمثل الغرض الاساسي منها في الحد من سيطرة رأس المال ، وفي العمل على التقريب بين الثروات وبين الدخل . ولذلك نجد أن الالتجاء إلى هذا النوع من الضرائب يزداد الأخذ به في مرحلة التحول الاشتراكي<sup>(٣٤)</sup> .

وباستعراض ما تقدم ، فإنه يمكن القول إجمالاً أن المجتمعات المعاصرة ( وعلى الاخص التكوينات الاجتماعية الرأسمالية ) قد شهدت تطوراً كبيراً فيما يتعلق باختيار أساس فرض الضريبة يتمثل في الازدياد المستمر في أهمية الدخل كأساس لفرض الضرائب ، بعد أن كان رأس المال أو الثروة بمعنى أعم هي الأساس الاول لفرضها وذلك على اعتبار أن الدخل أكثر تعبيراً عن المقدرة التكليفية للأفراد . هذا لا يعني التطور المنهوي به حالاً أنه لا توجد ضرائب على رأس المال في التكوينات المشار إليها أو حتى في غيرها من التكوينات الاشتراكية والمتخلفة . فقط نريد أن نقرر هنا أنه قد يبدو لأول وهلة أن فرض الضريبة على رأس المال يتناقض مع ما هو مسلم به من دورية أو تجدد الضريبة إذ تفترض هذه الصفة أن يكون الوعاء الذي تفرض عليه دورياً أو متجدداً بدوره . ففي الضريبة على الدخل نجد أن هذا المصدر يتجدد بصفة دورية ومن ثم يكون من المنطقي أن يخضع لضريبة من نفس السمة . أما في حالة رأس المال فإنه يتميز عادة بأنه ثابت وغير متجدد وإن كان قابلاً للزيادة أو النقصان . فـرأس المال هو في الواقع مصدر الدخل ومن ثم يتصف بالثبات والاستمرار ومن ثم فإن فرض الضريبة على مصدر الدخل يهدد بفنائه بعد فترة طويلة أو قصيرة ، وبالتالي فناء الدخل الذي ينتج عنه . ومع هذا فقد شهدت التشريعات الضريبية المقارنة ( وما زالت تشهد ) نماذج لضرائب متعددة الأنواع على رأس المال وذلك لاعتبارات كثيرة تختلف من دولة إلى أخرى مما كان له أثره في تنوع الضرائب المفروضة عليه .

ولكن احتيار الدخل كتعبير عن المقدرة التكليفية وبالتالي كأساس لفرض الضريبة ، يثير بدوره صعوبات متعددة تتصل بتحديد الدخل الخاضع للضريبة خاصة وأنه قد يوجد



من بين عناصر الدخل الدخل عناصر عينية يصعب تقديرها ، ( كالجزء من الناتج الزراعي الذي يستهلكه المنتجون الزراعيون ، وهو ما يسمى بالاستهلاك الذاتي ، وكذلك اقامة مالك المبنى في العقار المملوك له او في بعض أجزائه ) ، كما وانه قد يصعب الوصول الى تقدير صحيح للدخول النقدية في كثير من الحالات ، وعلى الأخص تلك التي لا يقوم أصحابها بامساك دفاتر ، ( والتي تخفى المحاسبة المتعلقة بها وراء مبدأ سرية الاعمال الذي يعتبر أساسا من أسس المشروع الخاص ) ، هذا فضلا عما يؤدي اليه التوسع في مفهوم الدخل ليشتمل على عناصر تقع في نطاق الثروة من صعوبات خاصة في مجتمع تكثر فيه نشاطات المضاربة .

#### الخطوة الثانية - اختيار مناسبة فرض الضريبة ( الواقعة المشتة لها في مجالي الضرائب المباشرة وغير المباشرة ) :

ويعنى هذا الاختيار تحديد النقطة التي يمكن الادارة المالية التدخل عندها لاجبار الافراد على التنازل عن جزء من المدة التي اختيرت أساسا لفرض الضريبة . هذه النقطة ليست واحدة في الانواع المختلفة للضرائب التي يراد فرضها . فهي تختلف بحسب موقع الضريبة من التقسيمين الرئيسيين اللذين يمكن رد كافة الضرائب الموجودة في النظم الضريبية اليهما ، وهما « الضرائب المباشرة » . « Directs taxes, Impôts directs » و « والضرائب غير المباشرة » . « Indirect Taxes, Impôts Indirects » .

#### ( ١ ) - موقع الدخل ورأس المال من تقسيمات الضرائب الى مباشرة وغير مباشرة :

يكاد الشراح في هذا المجال يجمعون على اعتبار الضرائب على الدخل ورأس المال من الضرائب المباشرة والضرائب على الانفاق ( أو الاستهلاك ) والتداول من الضرائب غير المباشرة . ودون أن نشغل أنفسنا في تعداد الانواع المختلفة من الضرائب الداخلة في نطاق كل تقسيم وبيان قواعده ومزاياه وعيوبه<sup>(٣٦)</sup> ، فانه تجدر الإشارة هنا الى أن الضرائب غير المباشرة تهدف في الواقع من طرف خفي ، وبطريق غير مباشر ، الى تحميل الدخل بالضريبة عند اتفاقها في شئون الاستهلاك ، واخضاع رؤوس الاموال ( أو الثروات ) للضريبة عند تداولها . وكأن المشرع الضريبي - من خلال النظام الضريبي الذي يأخذ به - يريد بالضرائب غير المباشرة أن تكتمل سيطرته على الدخل والثروات عند واقعة استهلاكها أو تداولها ، أسوة بالضرائب المباشرة التي تسيطر على الدخل ورؤوس الاموال كوعاء ثابت ومستقر الى حد كبير . وهكذا فانه هذه الدخل ورؤوس الاموال هما في الهابة المصدرين اللذين يصيبهما الحدث الضريبي « Le fait fiscal » بطرق مباشرة أو

غير مباشرة ، وهذا ما يتطلب ما أن معرض للمسابقات الرئيسية ( على سبيل المثال لا الحصر ) التي تستطيع الدولة أن تفرض بمناسبة الضرائب على الدخل ورأس المال إلا أنه قبل التعرض لهذه المسابقات ، فأننا نجد من دواعي الإيضاح أن نشير في إنجاز الى أهم المعايير المقترحة للفرقة بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة .

#### (٢) معايير التفرقة بين الضرائب المباشرة والضرائب الغير المباشرة :

يقترح الفقه المال في هذا الشأن مجموعة من المعايير للفرقة بين نوعي الضرائب محل البحث معتمدا في ذلك على استخلاص الخصائص المشتركة أو الصفات العامة التي تجمع بين أنواع الضرائب المباشرة من جانب وأنواع الضرائب غير المباشرة من جانب آخر<sup>(٣٧)</sup> .

ولعل من أبرز هذه المعايير : المعيار الإداري المعتمد على طريقة تحصيل الإدارة المالية للدين الضريبة . ويتلخص هذا المعيار في اعتبار الضريبة مباشرة اذا كانت تحصل بمقتضى جداول اسمية يدون فيها اسم الممول ومقدار المادة الخاضعة للضريبة والمبلغ الواجب تحصيله ، وتعتم الضريبة غير المباشرة اذا لم تكن تحصل بهذه الطريقة وإنما بمناسبة حدوث وقائع أو تصرفات معينة ، كاجتياز السلعة المستوردة للدائرة الجمركية ( الضرائب الجمركية ) أو قيام الأفراد باستهلاك سلعة معينة ( ضرائب الاستهلاك ) . ومعيار نقل عبء الضريبة ، ويذهب القائلون به الى أن الضريبة تعتبر مباشرة اذا كان المكلف بها قانونا هو نفسه من يتحمل العبء الضريبي بصفة نهائية بحيث لا يمكن التخلص منها أو نقل عبئها الى شخص آخر ( كالضريبة العامة على الإيراد ) ، بينما تكون الضريبة غير مباشرة اذا ما كان المكلف يستطيع نقل عبئها الى شخص آخر ( كالمستورد في الضرائب الجمركية الذي ينقل العبء لشخص السلعة ) . أما عن معيار الثبات أو الاستقرار أو عرضية المادة الخاضعة للضريبة ، فتعتبر الضريبة مباشرة طبقا لهذا المعيار اذا كانت مفروضة على مادة تتميز بالثبات والاستمرار التسيبي ( كالضريبة العقارية المفروضة على الملكية والضريبة العامة المفروضة على الإيراد والمفروضة على الدخل ) ، وتعتبر الضريبة غير مباشرة اذا كانت مفروضة على وقائع وتصرفات عرضية تتميز بالتقطع وعدم الثبات ( ومثالها الضريبة على البنزين التي تفرض عند القيام بشرائه ، والضريبة على نقل الملكية التي تفرض عند توثيق العقد الناقل لها .

ونمة آراء أخرى نادى بإمكانية التمييز بين نوعي الضرائب المثلر اليها على أساس الاستماعة بفكرة المقدرة التكاليفية للممول ، فالضرائب المباشرة هي التي تقبل بطبيعتها أن تكون محلا لمراعاة الظروف الشخصية للمكلف ، أما الضرائب غير المباشرة فهي التي لا

يمكن معها اعمال فكرة شخصية الضريبة أو مراعاة هذه الظروف<sup>(٣٨)</sup> .

ورغم ذبوع التفرقة بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة ، فانه لا يوجد حتى الآن معيار دقيق ومضببط يكفى للتمييز بين هذين النوعين من الضرائب . وأيا كان الامر في شأن دقة المعايير المقترحة وعدم كفايتها فان التقسيم ذاته مفيد ومرغوب فيه لما يؤدى اليه من فوائد تتحقق من وراء كل تقسيم رشيد للظواهر محل الدراسة نحو هي فوائد تقاس من وجهة النظر الاقتصادية والمالية بمدى اسهامها في التعرف على طبيعة الضرائب وأثرها في الحياة الاقتصادية . وفي تصورنا أنه يمكن الاعتماد في هذا الصدد لأغراض هذه الدراسة على توجيه عام يمكن أن يكون أساسا صالحا وهو اعتبار الضريبة مباشرة اذا فرضت على الدخل عند انتاجه وغير مباشرة اذا فرضت على الدخل عند انفاقه ( وخاصة على السلع الاستهلاكية<sup>(٣٩)</sup> ) . وهكذا فانه وفقا لهذا التوجيه تختلف الضرائب المباشرة عن الضرائب غير المباشرة ، أولا في أن الاولى - وعلى الأخص في الانظمة الضريبية السائدة في الاقتصاديات الرأسمالية متقدمة كانت او متخلفة - يدفعها ( فيما عدا الضرائب المباشرة على دخل العمل الذى يأخذ شكل الاجور ) ذوو الدخل المرتفعة وفقا لمقدرتهم التكليفية ، بينما يتحمل بالضرائب غير المباشرة جمهرة السكان ذوى الدخل المحدودة على نحو لا يتناسب مع مقدرتهم التكليفية ، اذ أن مقدار الضريبة يكون واحدا بالنسبة لكل جزء من الدخل المفق بصرف النظر عن يقوم بالانفاق ، كما أن نسبة الاستهلاك الى الدخل تقل عند ذوى الدخل المرتفعة ، ومن ثم يقل عبء الضريبة غير المباشرة كلما ارتفع مستوى الدخل . ومن ناحية أخرى تحتوى زيادة الضرائب غير المباشرة ( عن طريق رفعها للأسعار ) على عنصر تضخمى ، بينما تؤدى زيادة الضرائب المباشرة الى عكس ذلك اذ هي تنقص من الدخل المعد للانفاق<sup>(٤٠)</sup> .

(٣) - المناصب الرئيسة لفرض الضريبة على رأس المال ( أو الثروة ) والدخل :

اذا ما اختبرت الثروة كمجموع ما تحت تصرف الفرد من قيم استعمال ( عينية أو نقدية ) في لحظة معينة ، أو رأس المال بالمفهوم الضريبي سابق الاشارة اليه ، فان أهم صعوبة يصادفها فرض الضرائب هنا هو تقدير هذه الثروة ( أو رأس المال ) ، ومن ثم استلزم الامر انتهاز فرصة اعادة تقديرهما بواسطة الافراد لجعلها مناسبة لفرض الضريبة . ولا تتيسر اعادة التقدير هذه في المعتاد الا عند انتقالهما بين الافراد بمقابل كما في حالة البيع مثلا ، أو بغير مقابل كما في حالة الميراث ، ففى هذه الحالة الاخيرة تفرض الضريبة على الثروة عند انتقالها بمناسبة الوفاة وتسمى ضريبة التركات .

أما اذا أختير الدخل أساسا لفرض الضريبة فهنا تعرض مناسبتان للوفاء بهذه الغاية : فرض الضريبة على الدخل عند الحصول عليه ، أو فرضها عند إنفاقه .

فإذا كانت المناسبة هي الحصول على الدخل ، فقد تفرض ضرائب تتعدد بتعدد أنواع الدخل تسمى ضرائب نوعية. وقد تفرض ضريبة عامة تشمل جميع أنواع الدخل التي يحصل عليها المكلف ، وقد يكون هناك محل للجمع بين الأمرين ففرض صرائب نوعية متعددة على فروع الدخل المختلفة ( الناتجة من العمل ، أو الملكية ، أو الدخول المختلطة ) ، وضريبة عامة على الأيراد<sup>(١١)</sup> : أما إذا رؤى فرض الضريبة على الدخل عند انفاقه على شراء السلع والخدمات .كتنا بصدد ضرائب تفرض في مناسبات مختلفة تقع في المراحل المختلفة التي تمر بها السلع والخدمات من المنتج الى المستهلك ، وهي مراحل تمثل في انتقال السلعة من المنتج الى تاجر الجملة ومن هذا الأخير الى تاجر التجزئة ثم من تاجر التجزئة الى المستهلك . تخير أى من هذه المناسبات لفرض الضريبة على الدخل عند انفاقه - على السلع الاستهلاكية في هذه الحالة ومن هنا سميت ضريبة على الاستهلاك « consommation » أو على المواد الأولية التي تدخل في انتاج هذه السلع - أمر يتوقف لحد كبير على ضمان سهولة تحصيلها . فقد تفرض الضريبة عند الانتاج وتحصلها الادارة من المنتج وتسمى « رسم » انتاج Tax de production وقد تحصل الضريبة من تاجر الجملة أو تاجر التجزئة في صورة ضريبة على رقم الاعمال « Tax sur le chiffre d'affaire » كما قد تحصل من التاجر المستورد في شكل « رسوم جمركية » Droits de douane; custom « duties على الاستيراد في حالة ما اذا كان انتاج السلع يتم في خارج اقليم الدولة وفي هذه الحالة يكون عبور السلع لاقليم الدولة مناسبة لفرض الضريبة<sup>(١٢)</sup> .

وأما ما كانت المناسبة التي تفرض فيها الضريبة خلال مراحل انتقال السلعة من المنتج الى المستهلك فالضريبة تضاف الى الثمن ، كما أنه في كل مرحلة من هذه المراحل تحسب الارباح على أساس الأثمان السابقة ( أى الأثمان التي تم الشراء بها ) مضافا اليها الضريبة وذلك حتى تصل الى المرحلة النهائية التي يشتري فيها المستهلك السلعة ( وذلك في حالة فرض الضريبة على سلعة أو خدمة استهلاكية ) ويدفع فيها ثمنها يتضمن الضريبة المفروضة عليها ، وهكذا فان استهلاكه لها هو مناسبة تحمله في النهاية للضريبة المفروضة على انفاق الدخل .

**الخطوة الثالثة - تحديد المادة الخاضعة للضريبة : ( التحديد الكيفي والتحديد الكمي لهذه المادة ) :**

حتى يتم تحديد المادة الخاضعة للضريبة فانه يلزم لذلك القيام بعمليتين متتاليتين تحدد من خلالهما هذه المادة كيفيا وكما على النحو الآتي :

## ( ١ ) التحديد الكيفي للمادة الخاضعة للضريبة

ويقصد به تحديد المقدرة التكليفية للمكلف<sup>(١٢)</sup> عن طريق التعرف على حدود المادة الخاضعة للضريبة باستبعاد ما يقرر القانون استبعاده حتى لا يخضع للضريبة . ولما كان التطور قد انتهى في النظم الضريبية الحديثة الى أن الضريبة أصبحت تفرض أساسا على الأموال وليس على الأشخاص ( يستوى في ذلك أن تكون على الأموال نفسها أو على الدخل الناتج عن نشاط المكلف ) فإن الضريبة والحالة كذلك تفرض وفقا للمقدرة التكليفية للمكلف على أساس أن أمواله أو نشاطه ليسا الا كاشفين عن وضعه المالي ، الامر الذي يلزم معه التعرف على فكرتي عينة الضريبة وشخصيتها .

**فالضريبة تكون عينة « Impôt réel »** عندما تفرض على الاموال دون الاعتداد بمركز المكلف الشخصي او العائلي او الاجتماعي ، فالضريبة تفرضها على المقدرة التكليفية ولكن هذه المقدرة تختلط بالمال نفسه اذ لا تكون لطرف صاحب المال أى اعتبار عند فرض الضريبة . وتمتاز هذه الضريبة ببساطتها وسهولة تطبيقها وعدم احتياجها الى جهاز ضريبي على درجة عالية من الكفاءة ، كما انها تبعد الادارة عن التدخل في شؤون المكلف فلا تصافيه بوسائل التقدير والمعاينة الا انه يعاب عليها انها لا ترمي الظروف الشخصية للمكلف وبالتالي قدرته التكليفية ، كما انها غير مرنة ، أى لا يمكن التعمير في حصيلتها بسهولة اذ يحجم المشرع عادة عن تعديل سعرها لما لذلك من أثر يمتثل في تخفيض القيمة الرأسمالية للمادة الخاضعة للضريبة

**أما الضريبة الشخصية « Impôt personnel »** فانها تُمدد كذلك عندما تفرض على المال مع مراعاة المركز الشخصي للمكلف وذلك بادخال مجموعة من العوامل التي تسمح بتشخيص الضريبة على النحو الذي سبق أن أوضحناه بمناسبة الحديث عن قاعدة العدالة ( أو المساواة ) في الضرائب ، ويترتب على ذلك ، انه كلما كثر عدد العوامل التي تؤثر في الاعتبار فإن حوجة شخصية الضريبة تزداد ويصبح فرضها أكثر ارتكازا على المقدرة التكليفية الحقيقية للمكلف . ( وذلك على فرض الانضباط في التقدير الكمي للمادة الخاضعة للضريبة على ما سنرى ، وعدم التجرب من دفع ديونها ) .

وهكذا ، فانه عن طريق استخدام معيار عينة الضريبة أو شخصيتها ( أو استخدام الاثنين معا ) ومع ديوخ الاتجاه العام في المجتمعات الحديثة نحو تشخيص الضريبة ، فانه يمكن تحديد حدود المادة الخاضعة للضريبة عن طريق استبعاد الثروة أو الدخل الذي يخرج من نطاق تطبيق الضريبة . ومن ثم تحدد المادة الخاضعة للضريبة تحديدا كينيا

## (٢) - التقدير الكمي للمادة الخاضعة للضريبة :

في هذا الخصوص يوجد عدد من الطرق لتقدير قيمة المادة الخاضعة للضريبة حيث يتمثل الفرق بين هذه الطرق في درجة الدقة في التقدير التي نحصل عليها باستخدام كل منها . ويمكن التمييز في هذا الشأن بين نوعين من طرق التقدير ، الأول تقريبي : والثاني تحديدي .

**النوع الاول - ( التقدير التقريبي ) :** ويدخل في اطار هذا النوع من التعدير طريقتا التقدير على أساس المظاهر الخارجية وطريقة التقدير الجزائي :

( ١ ) - فوفقا لطريقة التقدير على أساس المظاهر الخارجية<sup>(١٤)</sup> يتم تقدير قيمة المادة الخاضعة للضريبة على أساس عدد من المظاهر الخارجية التي يسهل الوقوف عليها وتعتبر معبرة عن ثروة المكلف . هنا لا تفرض الضريبة على المادة الخاضعة للضريبة وانما تفرض في الواقع على المظاهر الخارجية . وبالرغم مما تمتاز به هذه الطريقة من سهولة بالنسبة للإدارة المالية ، اذ لا يستدعي ربط الضريبة أكثر من ملاحظة المظاهر والعلامات المحسوسة التي حددها القانون دون حاجة الى التحرى عن حقيقة دخل الممول ، وما تتميز به أيضا من المحافظة على أسرار المكلف وعدم تدخل موظفي الدولة في شئونه المهنية ، فإنه يعاب عليها أنها لا تسمح بتوزيع العبء المالى توزيعا تناسيبيا وفقا للمقدرة التكليفية ، اذ تزيد من عبئ الضريبة وتهمل مراعاة الجوانب الشخصية فيها لعدم وصولها الى الدخول التي لا تدل عليها المظاهر الخارجية . ولهذا فإن أغلب التشريعات الضريبية الحديثة قد عدلت عن هذه الطريقة ، وان كانت الادارة المالية تلجأ اليها في بعض الاحيان كوسيلة لمراقبة اقرارات المكلفين والتأكد من ضمان سلامتها ، وذلك بمقارنة هذه المظاهر بمقدار الدخل الذى حلده كل منهم .

(٢) - أما طريقة التقدير الجزائي « Méthode Forfaitaire » فإن قيمة المادة الخاضعة للضريبة تقدر تقديرا جزائيا على أساس بعض القرائن التي يحددها المشرع الضريبي والتي تعتبر دالة على مقدار دخل المكلف . هنا نكون امام ما يسمى بالجزائف القانوني Le forfait légal ، وقد يحدث ألا يحدد المشرع القرائن التي تلزم الادارة المالية بتأسيس تقديرها عليها تاركا لها حرية اجراء هذا التقدير عن طريق مناقشة الممول والاتفاق معه على رقم معين يمثل مقدار دخله . وتسمى هذه الطريقة بالجزائف الاتفاقي Le forfait Conventionnel وقد اتبع المشرع الفرنسي هذه الطريقة في تقدير وعاء الضريبة على رقم الاعمال في بعض الاحوال .

و تختلف هذه الطريقة عن السابقة عليها فهي عادة ما يكون العصر الذي ترتكز عليه في التقدير الجراحي ذا علاقة مباشرة بالثروة أو الدخل الخاضع للضريبة ، ولهذا فإنه في التقدير الجزائي لا تفرض الضريبة على المظاهر الخارجية ، وإنما على المادة الخاضعة للضريبة ذاتها ، مقترنة تقديرا جزائيا . ولهذا الطريقة في التقدير مزايها ، إذ أن اتباعها ليس بالأمر العسير على الإدارة ولا يحتاج الى كثير من الرقابة ولا يؤدي الى التغفل في أحوال المكلف المالية الخاصة . إلا أنه يعيبها ببلورها عدم قيامها على أساس من التحديد ومن ثم بعدها عن الحقيقة والعدالة ، ولهذا فإن دلالتها عادة ما تكون نسبية ويكون للمكلف الحق في أن يثبت القيمة الحقيقية لدخله أو ثروته التي قدرت تقديرا جزائيا<sup>(٤٥)</sup> .

**النوع الثاني - التقدير التحديدي :** ( طريقة الاقرار من المكلف أو الغير وطريقة التقدير المباشر بمرة الإدارة ) :

في هذا النوع من التقدير لا تكتفى الإدارة المالية بالوصول الى تقدير تقريبي للمادة الخاضعة للضريبة ، بل تتبع طرقا من شأنها تقديرها تقديرا مباشرا كما هي في الواقع . وهناك طريقتان للتقدير التحديدي ، هما طريقة الاقرار وطريقة التقدير المباشر .

( ١ ) - **فيالنسبة لطريقة الاقرار** Méthode de la déclaration فإنه يمكن التمييز بين نوعين من الاقرارات ، اقرار الممول ، والاقرار من الغير .

**ففي حالة اقرار الممول « Déclaration faite par le contribuable lui-même »** يقوم نوع من التعاون بين المكلف والإدارة بمقتضاه تطلب الإدارة المالية منه تقديم اقرار عن ثروته أو دخله أو دخله عن المادة الخاضعة للضريبة بصفة عامة . وتعتمد الإدارة هنا على حسن نية المكلف وأمانته ، ولكنها تحتفظ لنفسها بالحق في رقابة الاقرار ( بطرق مختلفة ) أو في تعديله إذا ما بنى على خطأ أو غش . وميزة الاقرار في هذه الحالة - عندما يتلّم من الغش - أنه يؤدي الى تقدير المادة الخاضعة للضريبة تقديرا منضبطا يسمح بأن يؤخذ في الاعتبار كافة العناصر التي تحقق شخصية الضريبة عن طريق التعرف على كافة دخول المكلف وكذلك الابعاء التي يتكفل بها . أما عن المساوئ التي قد تنجم عنه فتتمثل أساسا في احتمال أن يؤدي الى الغش الجسيم الذي لا تتمكن الإدارة من اكتشافه<sup>(٤٦)</sup> ، كما انه يؤدي الى تدخل الإدارة في شئون المكلف والتعرف على تفاصيل حياته بأساليب قد تكون غير لائقة بالنسبة له .

**أما في حالة الاقرار من الغير « Déclaration faite les tiers »** ( والذي يصطحب بالحجز عند المنبع ) ، فإنه في هذه الحالة يقوم شخص آخر غير المكلف بتقديم اقرار الى إدارة المالية يحدد فيه مقدار دخل المكلف الأصلي الخاضع للضريبة . والأصل هنا أن

يكون هذا الغير مدينا للمكلف بمبالغ تعتبر ضمن الدخل الخاضع للضريبة ، بالنسبة المستحقة لديه للعاملين عنده والخاضعة للضريبة على الثريات ، وغنا ما يصحب تقديم الغير للاقرار حيزه لمبلغ الضريبة المستحقة عن دخل المكلف وتوريده الى الادارة المالية ، وهو الامر الذى يعرف بطريقة الحجر عند اسع Stoppage a La Source, Deduction of tax at the Source .

#### (٢) - أما عن طريقة التقدير الإدارى : « Evaluation administrative »

فإن المشرع الضريبي يترك للادارة المالية فيها تقدير دخل الممول دون أن يقيد بها ذلك بعلامات أو قرائن معينة . فتتمتع الادارة في هذه الطريقة بحرية واسعة في الالتجاء الى كافة الأدلة التي تكشف عن مقدار دخل المكلف الخاضع للضريبة ومنها مناقشة المكلف نفسه . فعلى سبيل المثال يمكن الوقوف على هذا المقدار يسر إذا كان الامر يتعلق ( بأراضى زراعية أو أبنية سكنية ) لأن مصدر الدخل هنا أموال ظاهرة لا يمكن اخفاؤها من جهة ، كما أنه من السهولة نسبيا معرفة ما تدره من دخل من جهة أخرى . الا أن المشرع يلجأ الى هذه الطريقة أيضا بالنسبة الى ضرائب أخرى كجزاء على تخلف المكلف عن القيام بتقديم اقراره ، أو في الحالة التي يكون فيها اقرارا معيبا أو متضمنا لغش ، حيث تقوم الادارة بنفسها بالتقدير دون أن تلتزم بالاستعانة بمظاهر خارجية ولا بتبرير تقديرها . وكل ما يستطيع المكلف القيام به هو أن يطلب اعادة النظر في تقدير الادارة اذا ما رأى أنه مبالغ فيه<sup>(٢٧)</sup> . وتتميز طريقة التقدير الإدارى بأنها أقرب الى تقدير الدخل تقديرا حقيقيا من طريقتي المظاهر الخارجية والتقدير الخرائى وأنه يمكن استعمالها لتقدير كافة أنواع الدخول سواء كانت ظاهرة أم مستترة . الا أنه يصحبا احتمال تعسف الادارة المالية في التقدير ومغاللتها فيه الى جانب الخزانة العامة .

لهذا فان العدالة الضريبية تدعو الى اتباع طريقة التقدير المباشر وخاصة بواسطة اقرار من المكلف ، على أن تراعى الادارة هذا الاقرار تلافيا لكافة صور التهرب الضريبي ، ويتوقف ذلك على اخلاص المكلف الذى يقدم اقراره وعلى كفاءة الادارة المالية في مراقبة هذا الاقرار ، خاصة اذا وضع في الاعتبار أن نجاح النظم الضريبى يتوقف في هذا المجال ( وغيره ) على تعاون المكلفين مع الادارة المالية<sup>(٢٨)</sup> ، الامر الذى يؤدي الى الزيادة المستمرة في شخصية الضريبة زيادة مصحوبة بضمان حق الدولة في التدخل في الشؤون الخاصة للمكلف عند الضرورة ، وبهذا تهيأ السبل الموفقة للحفاظ على صوامح المكلفين والادارة المالية معا ، بما يقود في النهاية الى انضباط التقدير الكمي للمادة الخاضعة للضريبة .



(ب) - تحديد مقدار الضريبة ( طريقتى التحديد المقدم للحصول الضريبة وتحديد سعر  
الفريضة بنسبة معينة من المادة الخاضعة للضريبة ) :

يتحدد مقدار الضريبة من خلال تطبيق سعر معين على المادة الخاضعة لها . ويقصد  
بسعر الضريبة « *laux de l'impôt, Tax rate* » النسبة بين مقدار الضريبة والقدر من  
المادة المكونة لوعائها . ( أى هو مقدارها منسوباً الى قيمة محلها أو وعائها ) . فإذا  
فرضت عشر قروش صربية بوعية على قماش مستورد ، ثمن المتر فيه مائة قرش ، كان سعر  
الضريبة (  $10/100$  ) أى (  $10\%$  ) من قيمتها . وهناك في الواقع طريقتان لتحديد مقدار  
الضريبة ، أحدهما بسيطة والأخرى تثير الكثير من المشكلات الفرعية . فقد يترك المشرع  
سعر الضريبة دون تحديد مكتفياً بتحديد المبلغ الاجمالى الواجب تحصيله كضريبة مقدماً ثم  
يوزع هذا القدر بين المكلفين وفقاً لأسس معينة . وتسمى الضريبة في هذه الحالة بالضريبة  
التوزيعية . لكن الغالب أن يحدد المشرع الضريبي سعر الضريبة في بادئ الامر فتكون  
حصيلة الضريبة دالة سعرها ومقدار المادة الخاضعة للضريبة ، ومدى نجاح الادارة في  
تحصيل الضريبة . ويطلق على الضريبة في هذه الحالة الضريبة القياسية أو التحديدية .

أولاً - طريقة التحديد المقدم لحصيلة الضريبة ( الضريبة التوزيعية ) :

يكتفى المشرع في الضريبة التوزيعية « *Impôt de répartition* » بتحديد المبلغ  
الاجمالى الواجب تحصيله كضريبة معينة من الافراد الخاضعين لها ، كأن يحدد عشرة  
ملايين من الجنيهات كضريبة على دخل المقارات المبنية ( أو الاراضى الزراعية ) في  
الدولة . بعد ذلك تقوم السلطة التنفيذية بتقسيم عبء هذه الضريبة على الاقسام الادارية  
نزولاً على سلم التنظيم الهرمى للادارة حتى تصل الى أدنى مستوى من هذا التنظيم ، وليكن  
القرية مثلاً . في داخل القرية تقوم الادارة بتقسيم ما يتعين على أفراد القرية دفعه ، أما  
بالتساوى أو على حو تناسبى وفقاً للمقدرة التكاليفية لكل فرد . ومن هذا يتبين أنه لا  
يمكن معرفة سعر الضريبة التوزيعية مقدماً ، وأنه يجب الانتظار حتى اكتمل توزيع مبلغ  
الضريبة الاجمالى على جميع الخاضعين لها حتى يمكن معرفة سعرها بالنسبة الى كل منهم ،  
ويمكن هذا السعر هو النسبة بين مقدار الضريبة الذى يدفعه الفرد ومقدار المادة الخاضعة  
للضريبة والتي يملكها الفرد ذاته . والواقع ان محال الضريبة التوزيعية انما يكون في الدول  
ذات النظم المالية والادارية الضعيفة اد لا يمكن للدولة في هذه الحالة التأكد من تحصيل  
الضريبة في حالة فرضها على الافراد . بإسرة فتلجأ الى توزيع المبلغ المراد تحصيله بين  
الوحدات الادارية المختلفة جاعلة كل واحدة منها مسئولة عن تحصيل المبلغ الموزع على  
المنطقة التابعة لها . وتمتاز الضريبة التوزيعية بأن حصيلتها تتحدد مقدماً الامر الذى يجعلها

متينة ، ألا أنه يعيها بعدها عن التوافق مع حالة النشاط الاقتصادي ، فمبلغ الضريبة يحصل أيا كان مستوى النشاط ، أى سواء أكان مرتفعاً أو منخفضاً وبالتالى أياً كانت قيمة المادة الخاضعة للضريبة . الأمر الذى يعنى عدم مرونة حصيللة الضريبة . بعبارة أخرى ذلك أنه لا يمكن من خلالها مراعاة المقدرة التكليفية للأفراد مما يعنى انعداماً فى العدالة التوزيعية<sup>(٤٩)</sup> ، وهذا ما دعا الى الاتجاه الى هجر هذه الطريقة التى كانت مستخدمة فى القرن التاسع عشر واستخدام طريقة تحديد الضريبة ( الضرائب القياسية أو التحديدية ) .

#### ثانياً - طريقة تحديد سعر الضريبة ( الضريبة التناسبية والضريبة التصاعدية ) :

وفقاً لهذه الطريقة يقوم المشرع بتحديد سعر الضريبة أى النسبة المئوية من المادة الخاضعة للضريبة الواجب على المكلف التنازل عنها لخزينة الدولة . وتؤدى هذه الطريقة الى أن تتغير حصيللة الضريبة مع التغير فى قيمة المادة الخاضعة للضريبة وذلك بحسب الظروف التى تمر بالاقتصاد القومى منظوراً اليه من خلال فترات التوسع والانكماش التى تطرأ عليه ، فضلاً عن أنها تقلل من انعدام العدالة الضريبية الذى قد تحققه طريقة التحديد المقدم لحصيللة الضريبة السابق الإشارة اليها . غير أن درجة العدالة الضريبية التى تحققها الطريقة الحالية ، تختلف فى حالة الضريبة التناسبية عنها فى حالة الضريبة التصاعدية ، ولهذا فإنه يحسن بنا أن نوضح المقصود بالتناسب والتعاقد فى هذا المجال .

#### ( ١ ) - تكون الضريبة نسبية ( أو تناسبية ) : « Impôt proportionnel ; proportional Tax ».

إذا كان سعرها ثابتاً لا يتغير بتغير قيمة ما تفرض عليه ، ومثالها أن تفرض ضريبة على الأرباح التجارية والصناعية سعرها ١٧ ٪ ، ففى هذه الحالة تظل نسبة المبلغ المقطوع كضريبة من الأرباح المحققة ثابتة مهما تغير مقدار هذه الأرباح<sup>(٥٠)</sup> . ويؤخذ على هذا أسلوب فى تحديد سعر الضريبة أنه غير عادل وقليل الحصيللة فى نفس الوقت . فهو غير عادل بالنظر الى أن العبء النسبى للضريبة يكون أكبر بالنسبة للمكلف ذى الدخل الأقل يكون أقل بالنسبة للمكلف ذى الدخل الأكبر<sup>(٥١)</sup> ، كما أنه قليل الحصيللة إذ لو أخذ فى اعتبار ضرورة ارتكاز الضريبة على المقدرة التكليفية الحقيقية للمكلف ، أى وفقاً للدرجة سارة ، لأمكن للدولة الحصول على مقدار أكبر من الضريبة ( دون تغير فى مستوى دخول الأفراد ) إن هى فرقت بين دخل منخفض نسبياً وحددت بالنسبة له سعر أقل للضريبة ، ودخل أعلى وحددت بالنسبة له سعراً أكبر أى إن هى - بصفة عامة - غيرت سعر الضريبة ، نحو الارتفاع كلما ارتفع مستوى دخل المكلف الفرد . ولقد أركزت لانتقادات المتقدمة الاتجاه نحو الأخذ بتصاعدية الضريبة الذى ينذر أن يوجد الآن تشريع

ضريى ( وعلى الأخص فى الدول الرأسمالية المتقدمة ) لا يأخذ به ولو بالنسبة لضريبة واحدة على الأقل .

#### (٢) وتكون الضريبة تصاعدية « Impôt progressif; graduated tax »

إذا كان سعرها الحقيقى يزداد بزيادة المدة الخاضعة للضريبة ، ومثالها أن تفرض ضريبة عامة على الأيراد بسعر ١٠٪ على المائة جنيه الأولى من دخل المكلف و ٢٠٪ على المائة الثانية وهكذا . وواضح أن حصيله الضريبة النسبية تزداد بنفس ازدياد مقدار المدة الخاضعة لها . بينما تزداد حصيله الضريبة التصاعدية بنسبة أكبر من نسبة ازدياد المدة المفروضة عليها<sup>(٥٢)</sup> . فلذا ما فرضت ضريبة جنيهن على ما قيمته ١٠٠ جنيه ، ٦ جنيهات على ما قيمته ٢٠٠ جنيه ، و ١٦ جنيتها على ما قيمته ٤٠٠ جنيه ، فانه يلاحظ فى هذه الحالة أن مقدار الضريبة يزداد بنسبة أكبر من نسبة زيادة قيمة ما تفرض عليه . وبهذا يرتفع سعر الضريبة الحقيقى فى كل مرة عنه فى سابقتها .

وفى المثال السابق كان السعر فى الحالة الأولى ٢٪ (  $\frac{1}{50} = 0.02$  ) وفى

الحالة الثانية ٣٪ (  $\frac{6}{200} = 0.03$  ) وفى الحالة الثالثة ٤٪ (  $\frac{16}{400} = 0.04$  )

وبهذا تصاعد سعر الضريبة الحقيقى بتصاعد قيمة محلها ، من (٢) الى (٤) فى المائة وهكذا . والعالب أن يتم التصاعد فى الضريبة بالنظر الى عامل واحد وهو مقدار المدة الخاضعة للضريبة بحيث يزداد هذا السعر بزيادة قيمة هذه المدة . إلا أن هذا التصاعد قد يتم أيضا بزيادة عوامل أخرى فى الاعتبار ، وغير مثال على ذلك ما هو ملاحظ فى شأن ضرائب التركات . ففى هذا النوع من الضرائب يزداد سعر الضريبة بزيادة قيمة المدة الخاضعة لها ، كما يزداد علاوة على هذا بزيادة بُعد درجة قرابة الوارث عن الوارث وبتناقص عدد أولاد الوارث ، وبتزايد عدد أولاد المورث وغير هذا من العوامل الأخرى . وإذا كانت الضريبة النسبية ليس لها سوى صيغة واحدة ، فلا تصاعد الضريبة تمكن صياغته بواسطة مجموعة من الأساليب الفنية المتعددة التى يتفاوت مدى اللجوء إليها فى التطبيق من دولة الى أخرى ، وبذلك من وقت لآخر فى نفس الدولة بحسب ظروفها

الاقتصادية والاجتماعية والسياسية . ولعل من أكثر هذه الأساليب ذكرا في الكتابات المالية هي الأربع التالية :

### الأسلوب الأول : التصاعد الإجمالي أو بالطبقات :

« Progressivité globale ou par Classes ».

ويتلخص في فكرة مبسطة تكمن في تقسيم المدة الخاضعة للضريبة ( وليكن الدخل ) الى عدة طبقات تبدأ كل منها من « صفر » « Zero » وتنتهي عند حد معين يزداد كلما انتقلنا من طبقة الى أخرى ، ويفرض على طبقة سعرا خاصا يزداد كلما انتقلنا من طبقة الى أخرى ، ويفرض على كل طبقة سعرا خاصا بها يزداد بزيادة الحد الأعلى للطبقة . وقد ينص المشرع الضريبي على إعفاء الطبقة الأولى من دفع الضريبة ، وفي هذه الحالة يبدأ تطبيق الضريبة على الدخل اعتبارا من الطبقة الثانية . والأسلوب الحالي وإن تميز بالبساطة المتناهية في تطبيقه ، إلا أنه يتضمن عيبا جوهريا ظاهرا ، إذ يخضع الدخل الذي يزيد عن الحد الأعلى للطبقة ما للسعر المقرر للطبقة التالية مهما كانت ضالعة هذه الزيادة ، مما يترتب عليه في بعض الحالات أن يتجاوز مقدار الضريبة حجم الزيادة في الدخل ذاته<sup>(١٣)</sup> . ولهذا فإنه لتلافى العيب الراهن فإن المشرع الضريبي يلجأ عادة الى أسلوب آخر ، وهو التصاعد بالشرائح .

### الأسلوب الثاني - التصاعد بالشرائح : « La progressivité par tranches »

وفقا لهذا الأسلوب تقسم المدة الخاضعة للضريبة ( وليكن الدخل أيضا ) ، الى عدد من الشرائح ( أو الأقسام ) المتساوية أو غير المتساوية ، ويقرر على كل شريحة ( أو قسم ) منها سعرا يتصاعد كلما انتقلنا من شريحة معينة الى شريحة أعلى منها . ويتلاقى الأسلوب الحالي في التصاعد - عادة - العيب الموجود في الأسلوب الأول ، إذ أنه في حالة زيادة الدخل بمقدار معين يترتب عليه الانتقال الى شريحة أعلى ، فإن ما يدخل في الشريحة الأعلى فقط هو الذي يخضع للسعر الأكثر ارتفاعا في هذه الشريحة . أما باقي الدخل فإنه يستمر في الخضوع للسعر الخاص الأقل . ويعد أسلوب التصاعد بالشرائح أكثر أساليب التصاعد الفنية تطبيقا في العمل .

وتجدر الإشارة هنا الى أنه ليس هناك ما يمنع المشرع الضريبي هنا من أن يجمع بين أسلوبين التصاعد بالطبقات والشرائح في وقت واحد ، وفي هذه الحالة يبحث المشرع عن الطبقة التي تنتمي اليها المدة الخاضعة للضريبة ويعمل على أن يخص كل طبقة بأسعار تصاعدية بالشرائح في جدول خاص ، وذلك امتعنا وتأكيذا لتطبيق الناحية الشخصية ومبدأ التصاعد في أدق صورة .

### الاسلوب الثالث التصاعد عن طريق السعر التنازلي : « Taux dégressif »

والذي يعرف أيضا بالضريبة التنازلية هو عكس الوضع التصاعدي بحيث يمكن تعريفه بأنه التصاعد منظورا اليه في تدرجه نظرة عكسية ، أي من ذروته الى بدايته عن طريق تخفيض سعر الضريبة كلما تناقص دخل المكلف<sup>(٢٤)</sup> . La dégressivité par abaissement de taux.

ومن أمثلة هذا ، ان تفرض ضريبة بسعر معين على نوع ما من أنواع الدخول ، الا أنه بالنسبة للدخول التي لا تتجاوز مائة جنيه يكون سعر الضريبة ( ١٠ ٪ ) فحسب .

ويهدف الاسلوب موضع البحث من تحديد السعر المطبق على النحو المتقدم - شأنه في ذلك شأن الأساليب الأخرى في تحديد السعر التصاعدي - الى البحث عن المقدرة التكلفة الحقيقية للمكلف . الا ان الفرق بينه وبين الأسلوبين السابقين عليه ، يدور حول الهدف الذي يقصده النظام الضريبي : فاذا كان هذا النظام يهدف في مجموعه الى الحد من الدخول والثروات الكبيرة ، فان الطريقة الأنسب للوفاء بهذه الغاية هي تحديد سعر تصاعدي للضريبة ، وفي هذه الحالة تتحمل الدخول التي تزيد عن الدخول المتوسطة عبئا اضافيا ثقيلًا . أما اذا كان النظام الضريبي لا يقف الموقف السابق ، وانما يقصد الى تخفيف العبء عن الدخول المنخفضة نسبيا ، فان تحقيق تصاعد الضريبة عن طريق السعر التنازلي يكون أنسب في هذه الحالة بتخفيف العبء عن الدخول التي هي دون مستوى الدخول المتوسطة . وبمعنى هذا أن الضريبة تجمع بين التنازل والتصاعد في آن واحد وذلك امعانا وتأكيدا لتطبيق مبدأ « شخصية الضريبة » الذي تدعو اعتبارات العدالة الضريبية الى الأخذ به في بعض الاحوال . ومن أهم الصور التي يعتمد اليها المشرع الضريبي للأخذ بالسعر التنازلي في النظم الضريبية المنخفضة بحكم هذا الباعث ، التصاعد عن طريق تقرير اعفايات معينة<sup>(٢٥)</sup> . Progressivité par abattements ( ou par exemptions ) .

حيث تفرض الضريبة بسعر نسبي واحد لا يتغير بتغير مقدار المادة الخاضعة للضريبة ويطبق عليها كلها ، وفي نفس الوقت تنقص هذه المادة عن طريق اعفاء جزء من الدخل من الخضوع للضريبة .

### الاسلوب الرابع - التصاعد عن طريق الخصم من قيمة المادة الخاضعة للضريبة :

ويمثل هذا الاسلوب في أن تفرض الضريبة بسعر نسبي واحد لا يتغير مهما زادت قيمة المادة الخاضعة لها مع تطبيق هذا السعر ، لا على هذه المادة ، بل على جزء منها فقط يزداد كلما ازدادت قيمة هذه المادة ومثال ذلك أن تفرض ضريبة على الدخل بسعر ( ١٠ ٪ ) مع التحديد التالي :

### الجزء من الدخل الخاضع للضريبة

٢٠٪ من المائة جنيه التامية حصص للضريبة

٤٠ من المائة جنيه التامية حصص للضريبة

٦٠ من المائة جنيه التامية حصص للضريبة

ففى هذه الحالة يخضع دخل قدره ( ٢٠٠ جـ ) لـ ٢٠ ٪ من المائة جنيه التامية حصص للضريبة ، وبذلك يكون سعر الضريبة فيما يتجاوز حد الاعفاء بالنسبة لهذا الدخل هو ( ٢٪ ) . ويتحمل مبلغ وقدره ( ٣٠٠ جنيه ) ضريبة قدرها ( ٢ + ١٠٠ × ٤٠٪ × ١٠٪ = ٦ جنيهات ) وبذلك يكون سعر الضريبة بالنظر الى هذا الدخل باستئزال حد الاعفاء ، هو ( ٣٪ ) . وهكذا يزداد سعر الضريبة الفعلى بتزايد الدخل ، ولو أن سعرها الاسمى يظل ثابتا دون تغير . ويلاحظ أن الاسلوب الراهن لا يختلف عن الاساليب السابقة من حيث تحقق التصاعد ، الا انه أكثر تعقيدا بالمقارنة معها ، وبالتالي فانه يعتبر غير مستحب اللجوء اليه فى التطبيق لانه يعقد الامور دون مرور .

( ج ) - تحصيل الادارة المالية لدين الضريبة ( كيفية دفع الممول لما يقرر من ضرائب وبيان الوقت الملائم لتحصيلها ) :

اذا ما تم تحديد وعاء الضريبة وتحديد مقدارها تتمثل الخطوة التالية لذلك فى اقتضاء ديبها من المكلف ( أو بمعنى أدق الممول ) وهو الامر الذى يعنى أن تقوم الادارة بما يلزم نحو تحصيل دين الضريبة الذى يقرر فى ذمة الممولين ، وهو ما يتطلب منا أن نتناول هنا فى ايجاز بيان الكيفية التى يتم بها دفع الممول لدين الضريبة والوقت الملائم او المناسب لتحصيلها<sup>(٥٦)</sup> .

### ( ١ ) - كيفية دفع الضريبة :

الأصل العام فى المجتمع الحديث هو أن تدفع الضريبة نقدا ، وذلك فيما عدا الاحوال

الخاصة التي يتم نسوية الضريبة عن طريق وسائل الدفع العيني والتي نجد نصيغاتها أساساً في ثلاثات الإنتاج الزراعي . إلا أن هذا لا يعني أن ديس الضريبة يسدد حتماً عن طريق النقود الورقية أو المعدنية ، وإنما يسدد بوسائل الدفع التي تمثل جزءاً من التيارات النقدية . إلى جانب هذين النوعين من النقود فهو يسدد بال شيكات أو بالمحالات البريدية وفقاً لتفاصيل كل نظام ضريبي . هذا وقد يكون استحقاق الضريبة في الحال ، أي عند وقوع الفعل الذي يتخذ النظام الضريبي مناسبة لتحديد مقدار الضريبة الذي يدفعه المكلف ، وهو أمر لا يتحقق إلا بالنسبة لبعض الضرائب غير المباشرة ( كالضرائب على الاستهلاك ) . ولا يكون استحقاق الضريبة كذلك إذا ما تعين مرور فترة بين القيام بما هو لازم لتحديد وعاء الضريبة ومقدارها وبين تحصيل الضريبة ، وهو ما يحدث في الضرائب المباشرة ، وما قد يحصل كذلك في بعض الضرائب غير المباشرة عندما يكون من السهل التعرف على شخص المكلف ، كما في حالة قيام التاجر بدفع الرسوم الجمركية على ما يقوم باستيراده من سلع من الخارج<sup>(٥٧)</sup> .

#### (٢) - وقت تحصيل الضريبة :

وأما عن وقت تحصيل الضريبة فإنه ينبغي أن يكون ملائماً لكل من الدولة والممول . ذلك أن قيام الدولة بالانفاق في كل وقت على مدار السنة يتطلب أن يوجد دائماً تحت تصرفها كميات مناسبة من الإيرادات النقدية لتغطية النفقات العامة . وإذا كانت حصيلة بعض الضرائب غير المباشرة تتوزع على مدار العام ، فإن الأمر يختلف بالنسبة للضرائب المباشرة التي يسبق تحصيلها القيام بعمليات تقدير المادة الخاضعة للضريبة وتحديد مقدار الضريبة وما يستلزمه من إقرارات ومراجعة . هذه الضرائب يحدد لها فترة معينة من السنة تحصل فيها الضريبة في كل أنحاء الدولة مما قد يؤدي إلى تقلب في تيار إيراداتها السنوية ، فتريد عن الحاجة في بعض الفترات وتقل عنها في البعض الآخر . من أجل هذا وجب أن يتم تحديد وقت تحصيل الضريبة على نحو يمكن معه تعادى التقلبات الكبيرة في الإيرادات وذلك لضمان حد أدنى من التوافق بين الإيرادات والنفقات على مدار السنة . إلا أن هذا لا يمثل الاعتبار الوحيد الذي ينبغي أخذه في الحسبان عند تحديد وقت تحصيل الضريبة ، إذ يجب أن يراعى أيضاً أن تحصل الضريبة بقدر الامكان في أكثر الأوقات ملائمة لظروف المكلف وعلى الأخص المجال الاقتصادي الذي يستمد منه دخله الخاضع للضريبة ، وليس ذلك إلا تطبيقاً لقاعدة الملائمة التي سبق أن أشرنا إليها عند الحديث عن القواعد العامة للضرائب . وتتضمن هذه القاعدة التيسير على المكلف في الدفع بأن تكون المواعيد التي تحدد للتحصيل وطريقته ملائمة له ، كأن يطالب بالدفع في الأوقات التي يرجح أن تكون

لديه أموال حاضرة ، أو أن يقسط دين الضريبة على عدة أقساط ، أو أن يمنح اجالا للتسديد والا تترك الضرائب تتراكم عليه ثم يطالب بها مرة واحدة . هذا وتنبع الادارة الضريبية طرقا مختلفة لتحصيل الضريبة أهمها ، التوريد المباشر ، والاقساط المقدمة ، والورد ، والحجز من النبع . هذا فضلا ضرورة أن يتم ذلك بأقل قدر ممكن من نفقات الجباية تطبيقا لقاعدة الاقتصاد في نفقات الجباية السابق ذكرها ، بالنظر الى أن مراعاة هذه القاعدة يعتبر في صالح الممول ، لانه هو الذى يتحمل تلك المصاريف في النهاية ، كما أنها في صالح الخزنة لان المغالاة في نفقات الجباية تؤدي في نهاية الأمر الى قلة غلة الضريبة .

#### (د) - المشكلات الفنية الاساسية التي تثار بصدد التنظيم الفني للضرائب :

عرض هنا لمجموعة من المشكلات التي تثار ونسب بصدد تحديد الكمية التي يتم بها استقطاع جزء من الدخل القومي استخدما للأداة الضريبة ، وذلك لفهم جوهر هذه المشكلات من حيث تأثيرها على هيكل ونتائج التنظيم الفني للضرائب في النظم الضريبية المختلفة بصفة عامة . هذه المشكلات تتصل من ناحية مبدأ عمومية الضريبة والاستثناءات التي ترد عليه ، وبوحدة الضريبة أو تعددها والازدواج الضريبي ، ومن ناحية أخرى بالمشكلات التي يثيرها وعاء الضريبة من حيث الحساسية والمرونة والتوقيت ومدى الدور الذى يمكن أن يقوم به الفن الضريبي في هذه النواحي . وعليه فالتنازع بين ما سلف من مشكلات يترتب اثراتها على طائفتين من التقسيمات ، الاولى تتناول أساسا المشكلات الثلاث الاولى والتي تؤثر في الهيكل السابق من الوجهة الكيفية ، والثانية وتشتمل على المشكلات المتبقية بعد ذلك والتي يتجلى تأثيرها في مضمون هذا الهيكل من زاوية النتائج المؤمل الوصول اليها فيه من الوجهة الكمية<sup>(٥٨)</sup> .

#### ( ٩ ) - المشكلات ذات الطابع الكيفي :

بالنسبة لهذه الطائفة من المشكلات والتي تؤثر في هيكل التنظيم الفني للضرائب من هذه الناحية نعيدنا تضم عادة حث مبدأ عمومية الضريبة ( وما يرد عليه من إستثناءات ) ووحدة الضريبة أو تعددها ، والازدواج الضريبي .

#### أولاً - مبدأ عمومية الضريبة والاستثناءات التي ترد عليه :

الأصل أن تفرض الضريبة على كل من يفترض في حقه الاستفادة ( بصرف النظر عن الاستفادة الفعلية ومداها ) بالخدمات العامة على إقليم الدولة سواء عن طريق اقامته في الاقليم ، أو عن طريق تملكه عليه ممتلكات توجد على أرضها وتلر له دخلا . هذا



الإعراض يتوفر في حق من يقد على أرض الدولة وضيا كان أم أجنبيا وكذلك من كانت له تمكّلات على أرضها حتى لا تكون مضمّنة في الخلّج ، ولكنه لا يتوافر في حق الوظيفيين في الج ، ولا يتلّكون سند من الج من ثم فالأصل أنهم لا يخضعون للضرائب التي يرضها الدولة .

الأ أن هناك امكانات . جود استثناءات ترد على هذا الأصل العلم عن طريق الاعفاء من الخصوص للضريبة اعفاء دائما أو مؤقتا . فقد يوجد اعفاء دائم يتمتع به الاشخاص ، كاعفاء الحد الأدنى اللام للمعيشة والاعفاء للاعباء الماثلية تحقيقا لشخصية الضريبة بالنسبة للمواطنين الخاصين لها . وكذلك الاعفاءات المقررة لرجال السلك الدبلوماسي الاجبي ، ومباني القنصليات والسفارات الاجنبية والاعفاءات المقررة بمعاهدات دولية التي تنقرر دائما لاسباب سياسية . كما قد يوجد اعفاء دائم بالنسبة للاماكن كما هو الحال بالنسبة للمناطق الحرة<sup>(٥٩)</sup> التي يسمح فيها بالقيام ببعض العمليات التجارية أو الصناعية مع اعفائها من بعض الضرائب خاصة « الرسوم الجمركية » ، طالما أن المنتجات المحقة لا تجد طريقها نهائيا الى اقليم الدولة متعددة بذلك المنطقة الحرة .

#### ثانيا - وحدة الضريبة أو تعددها :

شهد واقع الانظمة الضريبية المختلفة في تطوره نظامين أساسيين في مجال الضرائب : نظام الضريبة الموحدة ونظام الضرائب المتعددة .

#### ويطغص نظام الضريبة الموحدة : Unitary taxation, Taxation unitaire :

في أن يخضع الدخل الكل للفرد ( الذي تعدد مصادره بتعدد أوجه نشاطه ) لضريبة واحدة فلا تخضع كل أنواع الدخل ( التي يتقرر أن تصيبها الضريبة ) الا لهذه الضريبة الواحدة على أن يكون سعر هذه الضريبة واحدا بالنسبة لكل هذه الانواع المتميزة فيما بينها ، كما تكون اجراءات تقدير الضريبة وربطها واحدة . ( وان كان هذا لا يمنع وجود بعض الاختلافات التي لا تمس الأسس الجوهرية<sup>(٦٠)</sup> .

#### اما نظام تعدد الضرائب : « Manifold taxes, pluralité d'impôts »

فانه بموجبه تفرض ضريبة نوعية ( بما لها من اجراءات تقدير وربط الضريبة ) على كل أنواع الدخل ( أو المادة الخاضعة للضريبة عموما ) . في هذا التعدد قد يكون سعر الضريبة واحدا بالنسبة للضرائب النوعية جميعا ، كما قد يختلف السعر من ضريبة الى أخرى . الا ان هذا النظام وان كان يسمح بالتمييز بين الانواع المختلفة للدخل ، الا انه لا

يستجيب بسهولة للنوعى شحقيه احصيه اذ يصعب معه تطبيق التصاعد . لتحقيق هذه الشخصية ابتداء من تعدد الضرائب ، يوحد ها تطبيق فنى تتعدد فيه الضرائب ويضع الدخل فيه للضريبة على مرحلتين . في المرحلة الاولى يخضع الدخل الوعى للضريبة . فقا لسعر قد يختلف باختلاف نوع الدخل ، وفي المرحلة الثانية يخضع فيها الدخل الوعى لضريبة عامة على الايراد باعتباره أحد مكونات الدخل الكلى للمكلف<sup>(٢١)</sup> . وبما أن الامر يتعلق بالمقدرة التكليفية في مجموعها فانه يمكن معه تطبيق تصاعدية الضريبة . هذا الشكل من أشكال تعدد الضريبة يتضمن في الواقع ازدواجاً ضريبياً . وهذا ما يدعونا الى أن نتساءل عن المقصود بالازدواج الضريبى .

### ثالثاً - الازدواج الضريبى :

تتحقق ظاهرة الازدواج الضريبى . Double taxation, Double imposition عندما يحدث أن يؤدى تطبيق القوانين المتعددة داخل الدولة ، أو التشريعات المقارنة لمتختلف الدول ، الى خضوع المكلف الواحد لأكثر من قاعدة قانونية تخاطبه بدفع الضريبة عن نفس الوعاء أو المادة الخاضعة للضريبة ، وبالتالي يتعرض هذا الشخص لدفع الضريبة ذاتها أو ضريبة من نفس النوع ، أكثر من مرة لأكثر من سلطة مالية ، على الرغم من وحدة المناسبة التى تفرض من أجلها الضريبة .

ويشترط لتحقيق هذه الظاهرة على ما يظهر من التعريف بها أربع شروط :

أ - وحدة الشخص الخاضع للضريبة . ب - وحدة المادة الخاضعة للضريبة . ج - وحدة الضرائب التى تفرض على الممول . د - وحدة المدة أو المناسبة التى تدفع عنها لضرائب .

ومن أمثلة ذلك أن تفرض ضريبة على نوع معين من الدخل على مرحلتين وتحصل من نفس الشخص عن نفس المدة الضريبة ، وكما اذا قام شخص يقيم على اقليم دولة ما بدفع ضريبة لهذه الدولة عن دخل حققه على اقليم دولة أخرى يدفع لها في نفس الوقت ضريبة على هذا الدخل .

وازدواج الضريبة بالمفهوم المتقدم قد يكون داخلياً كما قد يكون دولياً<sup>(٢٢)</sup> .

ويتمحق الازدواج الضريبى الداخلى اذا كانت السلطات المالية التى تفرض الضرائب على الوعاء الواحد تابعة لدولة واحدة أيا كان شكل هذه الدولة ، أى سواء كانت دولة اتحادية أو موحدة ، وبعبارة أخرى يفترض الازدواج الضريبى الداخلى توفر أركانه داخل

حدود الدولة . وتطبيق كل من السلطات مالية التابعة لها قانون الضريبة على نفس الشخص بالنسبة لنفس المادة عن ذات المدة أو الواقعة . ففي الدولة الاتحادية قد يجد للمكلف نفسه مخاطبا من قبل السلطة الاتحادية ومن ناحية سلطة الأقليم التابع له ، وكل منهما يضاهى بالضريبة على نفس الوعاء . أما في الدولة الموحدة فيقوم الاردواج الضريبي اذا فرضت نفس الضريبة على نفس الوعاء بواسطة السلطة المركزية في العاصمة مثلا ، وبواسطة السلطة المحلية ( المحافظة - المدينة - القرية ) . وقد تعتمد نفس السلطة المالية داخل الدولة البسيطة أو الموحدة الى فرض ضريبتين متشابهتين أو متكاملتين على نفس الوعاء لتحقيق أغراض مالية .

أما الازدواج الضريبي الدولي : فإنه يتحقق نتيجة قيام سلطات مالية تابعة لدول مختلفة بتطبيق تشريعاتها الضريبية على نفس الوعاء عن نفس المدة الخاضعة للضريبة . ومن المعروف أن كل دولة بسفل بوضع تشريعها الضريبي دون النظر الى باقي التشريعات الضريبية المقابلة ، حيث تنبئ من المبادئ ما يتمشى مع مصلحتها الخاصة وما يحقق لها الاغراض التي تستهدفها . ومن هنا يجد المكلف نفسه مخاطبا بقانون الدولة الأولى استنادا الى مبدأ الجنسية ، وقانون الدولة الثانية استنادا الى فكرة الوطن ، وقانون الدولة الثالثة استنادا الى موقع المال وهكذا ، وبالتالي يتعدد فرض الضريبة على هذا المكلف عن نفس المادة ، بواسطة سلطات الدول الثلاث المتقدمة .

**والإزدواج الضريبي ( داخليا كان أو دوليا ) قد يكون مقصودا أو غير مقصود . فقد يقصده المشرع الداخلي تحقيقا لأغراض مختلفة ( زيادة حصيلة الضرائب ، الحد من بعض الدخول أو غير ذلك ) ، كما قد يكون غير مقصود نتيجة لغياب التنسيق بين أجزاء النظام الضريبي الداخلي وبين الأنظمة الضريبية المختلفة في حالة الازدواج الدولي<sup>(١٦)</sup> .**

والمشكلات الثلاثة المتقدمة والتي وقفنا عليها في خطوطها الرئيسية عندما تعرض ( فرادى أو مجتمعة ) بالنسبة لنظام ضريبي ما ، فإنها لا بد وأن تتال من هيكل التنظيم الفني للضرائب فيه وكذلك في النتائج المترتبة على هذا التنظيم . وآية ذلك ، أننا لو أسعنا النظر في كل مشكلة على حدة لوجدنا أنها تمس بصورة أو بأخرى القواعد العامة للضرائب ( وعلى الأخص مبدأ العدالة والمساواة ) ، هذا فضلا عن تأثيرها في وعاء الضريبة من الناحيتين الكيفية والكمية ، وهو الأمر الذي له انعكاساته على الإيرادات العامة المتوقعة الحصول عليها من الضرائب ، علاوة على تأثيره في علاقة الأفراد بالدولة من خلال ادارتها المالية المختصة . لهذا فإن أى نظام ضريبي يريد أن يصدر متفقا مع ما تقتضيه أصول السياسة الاقتصادية والمالية في هذا المجال ، عليه أن يتدخل في الاعتبار ( مقدما وقبل صياغة

تشريعاته المختلفة الحاكمة لبيانه الضريبي ( مسألة حل المشكلات الثلاث المشار إليها ) وغيرها ) حتى تسلم له تنظيماته من الناحية الفنية بما يسر له الوصول إلى الأهداف المرجوة من قيامه ، وذلك في ضوء الإجماع الاقتصادي والاجتماعي التي يشهدها كل مجتمع ( من حيث التقدم أو التخلف ) ، وبوجه التطور الاقتصادي والاجتماعي الاساندي فيه ( من ناحية الأوضاع المعيشية الموجهة لهذا التطور رأسمالية كانت أم اشتراكية ) .

## (٢) - المشكلات ذات الطابع الكمي :

أما فيما يخص المشكلات الخاصة بالطائفة الثانية المؤثرة في مضمون الهيكل الضريبي القائم من الناحية الكمية ، فإنها تتعلق أساسا بإعتبار ما ينتج عن حساسية الضريبة ومرونتها وتوقيتها من ظواهر تؤثر في وعاء الضريبة وبالتالي فإنه يجب على المسئول عن السياسة المالية والضريبية أن يستجيب لمقتضياتها ، وذلك حتى لا تتأثر الحصيلة الضريبية للنظام الضريبي ، وحتى لا تضعف فاعلية التدابير المتخذة بشأن التنظيم الضريبي للضرائب<sup>(٢٤)</sup> .

### أولاً - حساسية الضريبة :

يقصد بحساسية الضريبة مدى استجابة حصيلتها للتقلبات التي تطرأ على مستوى النشاط الاقتصادي في الدولة ، ( وعلى الأخص في الاقتصاديات الرأسمالية والمتخلفة ) ، وذلك في أوقات الرخاء والكساد حيث يتأثر معها حجم هذه الحصيلة بالارتفاع أو الانخفاض تبعاً للحالة العامة التي يكون عليها الاقتصاد القومي . ولهذا يقال أن الضريبة شديدة الحساسية إذا كان تغير حصيلتها مساوياً لنفس نسبة التغير الطارئ على النشاط المشار إليه ، وتكون ضعيفة الحساسية في الحالة العكسية . فمن المعروف أن الحصيلة الضريبية هي في الواقع متغير تابع لكل من الدخل والانتاج القوميين وكذلك الانفاق القومي . ولما كان للتقلبات الاقتصادية أثر مسلم به على المتبوع ( الدخل والانتاج والانفاق ) فإنه يصبح من المنطقي أن يكون للمتغيرات الثلاث في هذا المجال أثر على الحصيلة الضريبية . فكلما كان للتقلبات الاقتصادية « Fluctuation économique » أثر عليها ، وكلما اجتمعت واستقلت عنها ضعف أثر هذه التقلبات عليها . هذا بصفة عامة عن المعنى الأول لحساسية الضريبة .

أما عن العوامل المحددة لهذه الحساسية ، فإن أول هذه العوامل هو المادة الخاضعة للضريبة والمكونة لطبيعة الوعاء الضريبي نفسه ، حيث تلعب طبيعة هذا الوعاء هنا دوراً أساسياً<sup>(٢٥)</sup> . وليكن ذلك فائناً نغري تفرقة بين كل من الضرائب المفروضة على رأس المال والضرائب المفروضة على الدخل :

### « Impôt sur Capital » رأس المال

فانه من الملاحظ بوجه عام أنها أقل حساسية من ضرائب الدخل ، وان كانت هذه الحساسية تختلف بحسب ما اذا كان رأس المال محل البحث في صورة عقار أو منقول . ففي حالة رؤوس الاموال المقارية تستقل الضريبة أصلا عن حركة النشاط الاقتصادي الارتفاعية والانكماشية . ففي هذه الصورة اذا اعتبرنا سعر الضريبة ثابتا ووعائها معينا وبالتيبة لذلك فان حصيلتها تكون محددة فانه بصعب تصور تغير هذه الحصيلة تحت تأثير التقلبات الاقتصادية . أما بالنسبة لرؤوس الاموال المنقولة ، فانه من المشاهد في الواقع ان الضريبة المفروضة عليها تعتبر أكبر حساسية من سابقتها ، وان كان مدى هذه الحساسية يتحدد بمدى ارتباط دخل رؤوس الاموال هذه بالمستوى الذي يكون عليه النشاط الاقتصادي ، اذ تزداد كلما قوى هذا الارتباط . وغير مثال لهذا الربح الرأسمالي الذي يزداد عادة في فترات الرخاء . وبصفة عامة فان مكانة هذه الضرائب اخذت في التضاؤل في ميزانيات الدول الحديثة الامر الذي يمكننا معه صرف النظر عن اطالة التدبير في أمرها .

### « Impôts sur les Revenues » الدخل

فانه يمكننا تقسيمها الى ضرائب يكون وعائها ناتجا عن استخدام الدخل وأخرى وعائها ناشئا عن اكتسابه .

فأما الضرائب المفروضة على أوعية ناتجة عن استخدام الدخل ، فانها تضم في نفس الوقت أعلى الضرائب وأقلها حساسية . فالضرائب على المبادلات والتداول تعتبر من أشد أنواع الضرائب حساسية اذ يتأثر وعائها تأثيرا مباشرا بحالة النشاط الاقتصادي . ففي حالة الزواج حيث يسود التفاضل ، تزداد التصرفات والمبادلات وذلك على العكس من حالة الكساد . وفي الناحية الأخرى تزداد حساسية الضرائب على الاستهلاك كلما كانت السلعة التي تمثل حصة غير ضرورية ، وتقل هذه الحساسية ، بل وتكاد تنعدم كلما كانت السلعة ضرورية . وبمعنى آخر تتوقف حساسية هذه الضريبة على مرونة طلب السلعة الخاضعة لها . فكلما كان الطلب مرنا كلما كانت الضريبة ذات حساسية كبيرة .

أما عن الضرائب المفروضة على اكتساب الدخل ، فانه من الملاحظ أن قوة الحساسية هنا تختلف باختلاف مصدر الدخل . فهي تعتبر على وجه العموم في مركز وسط من سلم الحساسية وذلك بالنظر الى أنها أقل حساسية من الضرائب المفروضة على رأس المال . ولنتناول هنا أهم أوعية هذه المجموعة بالبيان . هنا يطالعنا باديء ذي بدء « دخول الاعمال » التي تعد من أشد الأوعية حساسية في هذا المجال . فالربح كمعير

أساسى عن دخل الأعمال لا يعلو أن يكون فى الواقع سوى متغير يرتبط ارتباطا وثيقا بالمخالة التى يكون عليها النشاط الاقتصادى . فربح الأعمال الصناعية والتجارية يتغير بتغير ربح الوحدة من السلعة وعدد الوحدات المباعة معا ، وهذا ما يجعل الضريبة المفروضة عليه أشد حساسية من الدخل الزراعى حيث لا تتغير فى المعتاد عدد الوحدات المباعة تغيرا كبيرا . وهنا فانه يمكن القول أيضا بأن قوة هذه الحساسية تتوقف على مدى مرونة طلب انتاج الأعمال الخاضعة للضريبة . ففى الانتاج الزراعى يلاحظ ان مرونة طلب المنتجات الزراعية أقل عادة من مرونة طلب الانتاج الصناعى ( أو بعضه على الأقل ) ، وبالتالي فانه يمكن القول اجمالا بأن حساسية الضريبة على الدخل الزراعى أقل من حساسيتها بالنسبة للدخل الصناعى .

أما عن « كسب العمل » فمن المشاهد ان حساسيته على وجه العموم أقل من حساسية دخول الأعمال ، وان كان يجب أن نعتد بمدى التغير الكمى فى العمل ، اذ على أساس هذا التغير تتحدد هذه الحساسية . ففى الواقع يجب أن نفرق فى هذا الصدد بين أمرين بالفى الاهمية :

الامر الاول ، أن أجر ساعة العمل يستمر شبه ثابت خلال الدورة الاقتصادية كما أنه وان تغير فان تغيره يكون فى العادة أقل من تغير الائتمان ، بل وبعد فاصل زمنى بينه وبين هذا التغير .

والامر الثانى هو عدد المشتغلين الذين يحملون فى اثناء هذه الدورة ، حيث أن هذا العدد يتغير فى الأصل تبعا لمستوى النشاط الاقتصادى . ففى حالات الرخاء ، يزيد طلب العمل وبالتالي يكثر عدد المشتغلين الامر الذى يزيد معه حصيللة الضريبة المفروضة على كسب العمل ، والعكس يحدث فى حالات الكساد نظرا لتفاقم حالة البطالة التى يقل فيها عدد العاملين وبالتالي حصيللة الضريبة المشار اليها .

غير أن ما تقدم من تحليل يحده فى الواقع تحفظان هامان : الاول : ضرورة التفرقة فى هذا الشأن بين كل من القطاع الخاص والقطاع العام . ففى القطاع الخاص حيث لا ينظر المنظم ألا الى الربح المادى ، يتغير عدد العمال المستخدمين فى الانتاج تبعا لمسار الدورة الاقتصادية بسهولة أكبر مما هو عليه الحال فى القطاع العام ، وعلى الاخص فى القطاع الحكومى التقليدى ، اذ تتدخل عوامل أخرى تغير الدولة على زيادة تشغيل العمال المتعطلين فى فترات الكساد كمعالجة لهذه الفترات ، وبالتالي فانه يمكننا فى هذه الحالة أن نتصور ثبات عدد العمال ( ثباتا نسبيا ) خلال أوقات الرخاء ، وزيادته بحلول فترات الكساد ، بل وقد يصل الامر الى أبعد من ذلك فينقص عدد العاملين بالقطاع العام فى

فترات الرخاء اذا ما اغتنمت الدولة فرصة حلول هذا الرخاء والزيادة المستمرة في طلب العمل واستغنت عن العمال الذين اضطرت الى تشغيلهم في أوقات الكساد . أما التحفظ الثاني ، فهو يكمن أساسا فيما تقوم به النقابات العمالية بالنسبة لعمال القطاع الخاص الذين يقاومون في العادة كل ترسيخ للعمال مستندين في ذلك الى ما تمدهم به الدولة من تأييد ، بل ان هذه النقابات كثيرا ما تقاوم كل انخفاض للاجور في أوقات الكساد ، الامر الذي يمكن الذهاب معه الى القول بأن كسب العمل كوعاء للضريبة يبدى حساسية في الرخاء أكثر منها في الكساد . أما بالنسبة لدخول المهن والاعمال غير التجارية ، فان حساسيتها يحكمها ما يحكم دخول الاعمال الصناعية والتجارية ، اذ تتأثر هذه الاعمال والمهن في الواقع بمستوى النشاط الاقتصادي في الدولة ، وان كان هذا التأثير أقل مما هو في حالة دخول الاعمال الصناعية والتجارية ، اذ أن دخول المهن الحالية تعتبر في حقيقة الامر متفرعة عن غيرها من دخول الاعمال الصناعية والتجارية ، في نفس الوقت الذي تكون فيه هذه الدخول جزءا من الاخيرة .

وأخيرا فانه فيما يختص بالضريبة العامة على الايراد ، فانه من الصعب الحكم مقدما على مدى حساسية وعائها اذ يتوقف ذلك في الحياة العملية على مقومات الدخل العام . فاذا كان كله أو معظمه مكونا من دخول حساسة بطبيعتها ، أصبح في مجموعه حساسا بدوره . والعكس اذا ما كان مؤلفا من دخول غير حساسة كاللدخول العقارية ، فان ذلك ينعكس عليه بصفة عامة .

هذا بالنسبة للاوعية الضريبة الرئيسية للضرائب وأثرها في حساسية الضريبة . الا أن هذا الاثر يتحدد بدوره بالفن الضريبي نفسه . فرب وعاء حساس بطبيعته فقد هذه الحساسية فقد كلياً أو جزئياً باجراء متعلق بالفن الضريبي . والعكس لعل وعاء ذا حساسية محدودة زادت هذه الحساسية نسبيا بالفن الضريبي نفسه<sup>(٦٦)</sup> . وبناء على هذا وبهذا الفن الضريبي فانه يمكن زيادة حساسية الوعاء الضريبي او الانقاص منها . وأول المشكلات التي تتور هنا هي طريقة تقدير الوعاء الضريبي . وفي هذا المجال فانه يلاحظ بشأن الضرائب غير المباشرة ، أن الضريبة الخاصة المفروضة على الكم ( او الوزن او الوحدة السائلة في قياس المادة الخاضعة للضريبة ) أقل حساسية من الضريبة القيمة ، أي المفروضة على القيمة ، بالنظر الى أن هذه الاخيرة تفرض على الدخل الاسمي ( قيمة الانتاج ) . وعلى هذا تقلت الضريبة الخاصة من آثار تغير الثمن ولا تتأثر الا بتغير الكمية ، في الوقت الذي تخضع فيه الضريبة القيمة للأثرين : تغير الحجم وتغير الثمن ، ومن هنا كانت حساسيتها أكبر من سابقتها .

أما بالنسبة للضرائب المباشرة ، فانه من الملاحظ أن طريقة التقدير الحكيمى التى نستعين بالمظاهر الخارجية تفصل وعك الضريبة فصلا تاما عن الحالة التى يكون عليها مستوى النشاط الاقتصادى ، اذ يتغير الاخير ( على ما هو معلوم ) باستمرار ، بينما تظل فيه هذه المظاهر ثابتة لا تتغير . وكذلك الحال فى طريقة التقدير الجرافى المبني على التخمين ، فهذه الطريقة وان كانت تُدخل فى الحسبان حالة النشاط المشار اليه ، الا أن هذا لا يعنى التقدير السليم له . بعكس الحال اذا ما وضعنا التقدير الحقيقى للوعاء الضريبى موضع التطبيق . فهذا التقدير يظهر معه أثر النشاط الاقتصادى بالنسبة اليه ، الامر الذى يعطى للضريبة المفروضة عليه حساسية ، بل ان هذه الحساسية تزداد فى حالة الضرائب ذات السمة الشخصية ، أى تلك التى تراعى مقدرة الممول التكاليفية . فباعتفاء الحد الأدنى اللازم للمعيشة تزداد حساسية الضريبة بحيث يختلف عدد الخاضعين لها حسب أحوال النشاط الاقتصادى . ففى أوقات الرخاء تزداد الدخول ويتعدى بعضها هذا الحد - وقد كانت أقل منه - وبالتالي تنخفض للضريبة والعكس فى أوقات الكساد . وتزداد الحساسية أيضا بتصاعد الضريبة مع تصاعد الوعاء ( الدخل ) حيث تعد الضرائب التصاعدية ذات الحساسية مرتفعة عن الضرائب النسبية . وتزداد هذه الحساسية كلما زادت قوة هذا التصاعد ، والتى تحدث باحدى طريقتين او بكتنبيها ، بزيادة نسبة التصاعد فى السعر الضريبى وتقليل حجم كل شريحة ( او طبقة ) من شرائح الوعاء المطبق عليه هذه الضريبة . فكلما كان الفرق بين سعري الضريبة السارى على شريحتين متاليتين كبيرا ، كلما كان التصاعد قويا ، وكلما صغر حجم الشرائح المتصاعدة ، كلما كان التصاعد سريعا ، وبمعنى آخر قويا . وهكذا فانه على أساس القواعد المطبقة فى كل ضريبة وطبيعة وعائها يتحدد مدى حساسيتها .

### لانيا - مرونة الضريبة :

وبفراغنا من الوقوف على أهم الاعتبارات المؤثرة فى حساسية الضريبة فاننا نعرض الآن لما يترتب على مرونتها من مشكلات . ويقصد بمرونة الضريبة بصفة عامة ، مدى قابلية حصيلها للتغير تحت تأثير التغير فى السعر الضريبى المطبق ، أو فى القواعد الفنية الخاصة بالضريبة<sup>(١٧)</sup> . وتحتير فكرة المرونة الضريبية فى الواقع أكثر تعقيدا من حساسيتها . فمن الممكن للدراسة حساسية الضريبة عزلها والنظر اليها مجردة عن أى عوامل أخرى ، بعكس الحال بالنسبة للمرونة فهى دائما ما تكون تابعة ومتوقفة على حالة النشاط الاقتصادى من حيث التقلبات التى تطرأ عليه . فلا يكفى لتحديد المرونة النظر فقط الى مدى تغير الحصيلة الضريبية ومعدل تغير السعر ، بل يجب اعتبار حالة هذا النشاط . ففى أوقات



الرجاء ، يزداد عادة الوعاء الضريبي الأمر الذى يجمع عنه بمفرده زيادة في الحصيلة الضريبية التى تؤدى بدورها الى رفع السعر الضريبي ، فتبدو الضريبة في هذه الحالة كبيرة المرونة . هذا على خلاف ما اذا نظرنا الى الضريبة في أوقات الكساد اذ يتناقص الوعاء الضريبي وبالتالي الحصيلة الضريبية تناقصا قد لا تعوضه الزيادة في السعر ، الأمر الذى تبدو معه ضعيفة المرونة ( أى ذات مرونة سالبة ) . وبناء على ما تقدم ولما كان من الضروري أن ندخل حالة النشاط الاقتصادى في الحسبان ، فإنه يجب أن ندخل في اعتبارنا أيضا الوعاء الضريبي من حيث طبيعته وذلك بوضعه في الحالة التى يكون عليها هذا النشاط . ويبقى الآن أن نبرهن على كيفية تحقيق هذه الاعتبارات في الضرائب المفروضة على الدخل والاستهلاك والمعاملات .

**فبالنسبة للضريبة على الدخل ،** وهى كما سبق أن أشرنا متفجرة الحساسية تبعا لطبيعة الوعاء مصدر الدخل ، إلا أن هناك عاملا آخر يحد من مرونة حسيلتها . هذا العامل لا يرتبط بالضريبة أو وعائها ، ولكنه يرتبط بالمول نفسه ، أى بمدى حساسيته لهذه الضريبة<sup>(٦٨)</sup> .

وبمعنى آخر مدى رد الفعل الذى يحدثه أى تغير في السعر الضريبي في نفسية الممول وينعكس على نشاطه الانتاحى ، فيقل هذا النشاط اذا ما ارتفع السعر الضريبي ويزداد اذا ما انخفض . وعلى هذا يمكن القول انه كلما كان الممول حساسا للضريبة كلما زادت الخاصية السالبة للمرونة ، إذ يؤدى رفع السعر الى التقليل من مجهوده ، وبالتالي الى نقص في دخله يؤدى بدوره الى نقص في الحصيلة الضريبية اذا لم تعوضه تلك الزيادة في السعر الضريبي .

**وبالنظر الى الضريبة على « الاستهلاك »** فهى وان كانت مفروضة على أمر يرتبط مباشرة بمستوى النشاط الاقتصادى ، إلا أن هناك عاملا آخر يحد من مرونتها هى الأخرى . هذا العامل هو مدى مرونة الطلب على السلعة المثلة لوعاء الضريبة . فكلما كان الطلب مرنا وهنا الوعاء حساسا كلما قلت مرونة الضريبة . وبالعكس كلما كان طلب السلعة غير مرن ( أى كانت السلعة ضرورية ) كلما قلت حساسيتها كوعاء للضريبة وبالتالي كلما زادت مرونة الضريبة المفروضة عليها . وتفسر ذلك من الوضوح بمكان : فالضريبة هنا تعتبر جزءا من الثمن ، ومن ثم فاد أى تغير في السعر الضريبي معناه تغير في الثمن . وهذا التغير في الثمن يقل ره على حجم طلب السلعة موضوع الضريبة كلما اقتربت هذه السلعة من السلع الضرورية ، أى كلما قلت مرونة طلبها .

وفيما يتعلق **بالضريبة على المعاملات** ، فإنها تعد بوجه عام على درجة من المرونة تختلف بحسب ما اذا كان موضوع التعامل ضروريا أم غير ضرورى ، شأنها في ذلك شأن

الضريبة على الاستهلاك . فالضريبة على المعاملات تزيد من الثمن ريادة يختلف أثرها ومداها بالنظر لطبيعة موضوع التعامل . فكلما كان الأجر ضروريا ، كلما قل تأثير الضريبة على المعاملة الخاصة به ، وبالتالي تغير سعرها زيادة أو نقصانا بعكس ما إذا كان التعامل غير ضروري .

#### ثالثا - توقيت الضريبة :

وأخيرا فانه في حتم مشكلات الطائفة الراحنة ، تذكر ما يترتب على مشكلة التوقيت من آثار . هذه المشكلة رغم بساطتها إلا انها تلعب دورا على جانب كبير من الأهمية بالنسبة لتحديد درجة حساسية ومرونة الضريبة . والمقصود بالتوقيت هو مدى تقارب لحظة اداء الضريبة الى الواقعة المنشئة لها . والتقارب هنا زمنى . فكلما كان الفاصل الزمني بين اللحظتين قصيرا كلما كان توقيت رد فعل الضريبة سليما ، وبالتالي كلما زادت حساسيتها ( اذا كانت حساسة ) وزادت مرونتها ( اذا كانت مرنة ) . ويرجع ذلك لما هو معلوم من أن للضريبة أثرين : أثر اعلان ، وأثر دفع ، والأثر الثانى هو المهم بالنسبة للممول ونشاطه اذ يتضمن اقتطاع جزء من نتيجة هذا النشاط . وعلى هذا فكلما اقتربت لحظة الاقتطاع الضريبى من لحظة تولد نتيجة نشاط الممول ( الواقعة المنشئة للضريبة ) كلما استطاعت أن تعكس أثر التقلبات الاقتصادية في حالة حساسية الضريبة أو أثر تغير السعر في حالة مرونة الضريبة . وهكذا فانه يمكن أن نقرر بناء على ما سلف ، أن الطريقة المتبعة في تحصيل الضرائب تحدد بطورها مدى حساسية ومرونة الضريبة . فالرفع عن طريق الحجز عند المنبع عادة في الأجور والمرتبوات ورؤوس الاموال المنقولة ، تزيد من هذه الحساسية أو المرونة ، حيث يقل معها الفاصل الزمني بين الاداء والواقعة المنشئة للضريبة وكذلك الدفع حسب اقرار الممول . وفى مقابل ذلك ، يلاحظ أن اعطاء الممول الحق في تقسيط الضرائب المستحقة عليه يفصل الضريبة عن المستوى الذى يكون عليه النشاط الاقتصادى مهما كانت طبيعة الوعاء حساسة ، ويشوه معالم مرونتها مهما كان هذا الوعاء واضح الحدود ومحدد المعالم .

مما تقدم ذكره في اطار المشكلات المؤثرة في مضمون هيكل التنظيم الفنى للضرائب من الوجهة الكمية ، يتضح لنا كيف أنه من الممكن الزيادة أو التخفيف من حساسية الضريبة ومرونتها بالقدر الذى يريده المسؤولون عن السياسة المالية في الدولة . فطبيعة الوعاء الضريبى وان كان لا حيلة هؤلاء المسؤولين فيها لما تقوم به من تحديد مدى هذه الحساسية والمرونة ، الا انه يظل دائما في مقدورهم عن طريق الاستعانة بصور وأساليب الفن الضريبى المتعددة الحد من أهمية ما تمارسه طبيعة الوعاء الضريبى في هذا المجال ، والتحكم بالتالى في مدى الحساسية والمرونة المشار اليهما .

## المبحث الثالث

### « الآثار الاقتصادية العامة للضرائب »

( التعريف بها على المستويات الاولى والثانية والتوجيهية<sup>(١٩)</sup> )

للضرائب آثار بعيدة المدى على كافة نواحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية في أى مجتمع من المجتمعات ، وهى آثار تزداد أهميتها باستمرار مع اتساع نطاق دور الدولة وتزايد درجة تدخلها في النواحي المتقدمة . ولقد تطور معنى هذه الآثار تطورا كبيرا مع التطور الذى حل بمفهوم مالية الدولة والسياسة المالية .

ولقد انعكس هذا التطور بدوره على دور الضريبة فنقلها من الحياذ الى التدخل ، بقصد احداث تغييرات عميقة في النظام الضريبي تضمن فاعليته في تحقيق سياسة الدولة الاقتصادية والاجتماعية بأقل عبء ضريبي ممكن ، أى بحيث يحقق أكبر اشباع جماعى مستطاع بأقل تضحية جماعية ممكنة . ( أى بما يؤدي الى اندماج نظرية « العبء الضريبي » في نظرية الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية ) .

وكنتيجة للتطور الذى لحق دور الضريبة ، والذى انعكس في طبيعتها ، فقد تعددت مناهج الباحثين في دراسة الآثار الاقتصادية للضرائب . ويمكن أن نميز في هذا الصدد بين منهجين أساسيين ، أولهما يوسع من هذه الآثار بحيث يجعلها تشمل آثار الضريبة وآثار الإنفاق العام<sup>(٢٠)</sup> ، والثاني يضيق منها بحيث يقصرها على آثار الضريبة وحدها . ودون أن ندخل في تفاصيل وجهة نظر كل منهج من المنهجين المتقدمين ، فانه من المعلوم انه عندما يجرى فرض ضريبة ما ، فإن أثرها الأول يقع على الشخص الخاضع للضريبة وهو الشخص الدافع للضريبة بالفعل ، سواء بصفته صاحب دخل أو مالكا لاصل من الاصول ، أو مشترها أو بائعا لسلعة أو خدمة . وقد يقف أثر الضريبة عند هذا الحد ، وقد ينتهي بها المطاف الى شخص آخر يتمكن دافع الضريبة من نقلها اليه . وفي جميع الحالات تؤثر الضريبة بعد استقرارها في القوة الشرائية للشخص الدافع لها ، حيث يتعرض دخله الممكن التصرف فيه ( صافي الدخل بعد دفع الضريبة ) للانخفاض ، مع ما يترتب على هذا من ردود فعل من المصنيين بالامر ، ( بوصفهم منتجين أو مستهلكين ، وهو الواقع الذى ينقلنا الى قضايا أعم تتعلق بانعكاسات ذلك على الانتاج والتوزيع في الاقتصاد القومى ) ، وبالتالي فإن معرفة الآثار الاقتصادية التى تترتب على فرض الضرائب في هذا الصدد يعتبر من الاهمية بمكان بالنسبة لواضعى السياسة المالية والضريبية . وبتون هذه المعرفة تتحول الضرائب الى أداة مرسلة وغير محددة قد تلحق أبلغ الاضرار بالنشاط الاقتصادى وبأهداف السياسة الضريبية ذاتها .

وبادخال ما تقدم في الاعتبار ، فإن البحث عن الآثار الاقتصادية النهائية المترتبة على فرض الضرائب لا يكون ممكناً إلا بعد استقرار الضريبة . ولما كان هذا الاستقرار تسبقه مرحلة تحدث فيها الضرائب المطبقة تأثيرات أولية في التوزيع الفعل للعبء المالى بين المكلفين من خلال ما يثيره نقل عبء الضريبة وانتشارها والتهرب منها اضطرابات ، فإن التعرف على ما يترتب على هذه الظواهر من نتائج في هذه المرحلة يعتبر أمراً له أهميته في تحديد الدخول الحقيقية الصافية للمكلفين ، والتي منها يمكن الحديث عن آثار نهائية لها . ليس هنا فحسب ، بل إن الضرائب وقد أصبحت في مالية الدولة الحديثة أداة للتدخل والعلاج ، فإنها بهذا الوصف من خلال ما يتقرر بشأنها من تنظيمات ضريبية وما تُحمّل به من أهداف ، يمكن أن تُحدث آثاراً هامة في توجيه النشاط الاقتصادي للأفراد ( في بعض الحالات ) وفقاً لأهداف السياسة الاقتصادية العامة في الدولة . وعلى هذا فإن بحثنا عن الآثار الاقتصادية العامة للضرائب يمكن أن يميز فيه بين ثلاثة فئات مختلفة من الآثار ، تعرض على المستويات الأولية والنهائية والتوجيهية .

( أ ) - الآثار الأولية للضرائب في التوزيع الفعل للعبء المالى بين المكلفين بها في المرحلة السابقة على استقرارها : استقرار العبء الضريبي وما يثيره من مشكلات تتعلق بنقل عبء الضريبة وانتشارها والتهرب منها ) :

تتحدد دراستنا هنا في بحث أثر الضريبة على الدخول الحقيقية الصافية للمكلفين ( أو لمجموعة منهم ) من خلال بعض الأساليب الفنية التي يتفرد بها الفن الضريبي والتي يتحدد من خلالها من يتحمل العبء الحقيقي للضريبة ، وبالتالي ينتقص دخله الفعل عمقاً بذلك توزيعها اقتصادياً للعبء المالى للضرائب بين الأفراد ( متعجين أو مستهلكين ) حيث أن هذا التوزيع قد يختلف في بعض الأحوال عن التوزيع القانوني للعبء الضريبي . وتتلخص هذه الأساليب في مجموعة من الظواهر يثيرها فرض الضريبة ، والتي تتمثل في استقرار العبء الضريبي وما يثيره من مشكلات تتعلق بنقل عبء الضريبة وانتشارها ، والتهرب منها .

ففيما يتعلق باستقرار الضريبة ، فإن هذه المشكلة تتمثل في تحديد من يتحمل العبء الحقيقي أو الفعل لها . ويكون استقرارها مباشراً إذ تُحمّل المكلف القانوني « Contribuable de Jure » ( أى من يحدده المشرع كمكلف ملزم بدفع دين الضريبة للخزينة العامة ) بالعبء الضريبي . هذا الاستقرار المباشر لا يثير صعوبة تذكر ، إذ تنتقص الضريبة من الدخل الحقيقي الصافي للمكلف ( أو الممول ) الذي يدفعها<sup>(٣٧)</sup> . أما الذي يثير الصعوبات فهو الاستقرار غير المباشر للضريبة الذي يتحقق إذا ما تمكن المكلف القانوني من نقل عبء الضريبة إلى شخص آخر<sup>(٣٨)</sup> .

## ( ١ ) - نقل عبء الضريبة :

### أولاً - ماهيته والفرقة بينه وبين رسملة الضريبة

#### ونقل عبء الضريبة « Shifting; Translation de l'impôt »

في جوهره عبارة عن عملية اقتصادية يتوصل بواسطتها دافع الضريبة الى نقل ما دفع كله أو بعضه الى الغير مستعينا في ذلك ببعض القوى الاقتصادية ، كالمالك الذى يحاول أن يحتمل المستأجر الضريبة العقارية التى يدفعها بأن يرفع قيمة الإيجار ، وكالمنتج الذى يدفع في نفقة انتاجه ما يدفعه من ضرائب ، ويحاول بذلك أن يحتملها للمستهلك<sup>(٧٤)</sup> .

وهناك ضرائب يتوقع المشرع انتقال عبئها ممن يدفعها الى غيره ، بل قد يريد هد الانتقال ويراعيه عند وضع قواعد تطبيق الضريبة كما يحدث في الضرائب الجمركية . ولكن انتقال عبء الضريبة يكون في معظم الاحوال ضد ارادة المشرع ، ولذا يجب قبل فرض ضريبة جديدة ، أو تغيير سعر ضريبة قائمة ، دراسة ظاهرة نقل عبئها . وفي حالة نقل عبء الضريبة يكون بين « المكلف الفعل » « Contribuable de facts » الذى يتحمل الضريبة شخص آخر غير المكلف القانونى الذى يدفعها ، أما اذا لم ينتقل عبء الضريبة فيكون المكلف الفعل هو نفس المكلف القانونى . وتوجد بين المكلف القانونى والدولة علاقة قانونية ، أما بين المكلف القانونى والمكلف الفعل فلا بد من وجود علاقة اقتصادية ( علاقة تداول ) لإمكان نقل عبء الضريبة . ويميز كثيرون من كتاب المالية العامة في هذا المجال بين نقل عبء الضريبة الى الامام ، ونقله الى الخلف والنقل المنحرف . فاذا تمكن المنتج من نقل عبء الضريبة الى المستهلك ، قيل ان عبء الضريبة انتقل الى الامام<sup>(٧٥)</sup> . « Repercussion en Avant; Forward Shifting » اما اذا تمكن من خفض نفقات انتاجه ، كما لو أنقص من أجور العاملين لديه ، قيل ان الضريبة انتقلت الى الوراء « Backward Shifting » « Répercussion en arrière » أما النقل « المنحرف » فيحدث اذا انتقلت الضريبة الى سلعة أخرى غير التى فرضت عليها .

هنا وليس هناك ما يمنع من أن ينتقل عبء الضريبة في هذه الحالة بصورة مقنعة وذلك اذا ما لجأ المنتج الى انقاص درجة جودة السلعة المنتجة او حجم الوحدة منها مع الابقاء على ثمنها على ما هو عليه .

### رسملة الضريبة :

هنا ويجوز بنا قبل أن نعرض لشروط نقل عبء الضريبة وحالاته الاساسية أن نفرق بين هذا النقل وظاهرة أخرى كثيرا ما تختلط به ، ونعنى بها عملية « رسملة الضريبة »

« Capitalisation de l'Impôt; Tax Capitalization » . وان كان بعض الكتاب يعتبر هذه العملية نوعاً خاصاً من أنواع نقل عبء الضريبة الى الخلف<sup>(٧٦)</sup> . وليمان ما بين هاتين العمليتين من فروق نذكر المثال التالي . لو وُجد لدينا في الواقع عقار معد لأغراض السكنى يدر دخلاً سنوياً صافياً قدره ألف جنيه وأن معدل العائد السائد في السوق للمثل هذا النوع من الاستثمارات هو ١٠٪ ، فإن المشتري لهذا العقار سوف يكون مستعداً لدفع مبلغ ( ١٠.٠٠٠ ) جنيه ثمناً له . فإذا ما فرضت ضريبة على صافي الدخل السنوي أو على القيمة الرأسمالية للمنى قدرها مائتا جنيه ، ففى هذه الحالة سينخفض الدخل السنوي نتيجة لذلك الى ( ٨٠٠ ) جنيه . هذا الانخفاض الذى طرأ على الثمن ، وهو ( ٢٠٠ ) جنيه ، هو ما يسمى بعملية « رسملة الضريبة » . حيث يمثل القيمة الحالية لمقدار الضريبة المفروضة على العقار سنوياً وعلى الدوام مخصومة بمعدل ( ١٠٪ ) . فكأن « رسملة الضريبة » في هذا المثال تعنى تغير القيمة الرأسمالية للعقار بما يعادل قيمة مقدار الضريبة المفروضة عليه<sup>(٧٧)</sup> . وهكذا فإن بائع المبنى وهو المالك الاصل له يكون قد تحمل بمقدار الضرائب التى فرضت عليه ، لا لهذا العلم فحسب ، بل لاعوام تالية ايضاً . والمشتري له يقوم بتوريد مقدار الضريبة سنوياً الى الدولة ، ولكنه لم يتحمل من عبئها شيئاً ، حيث أنه قد خصص قيمتها بالكامل من المالك . ومن الواضح أن هذه الظاهرة تختلف تماماً عن عملية نقل عبء الضريبة . فهذه العملية الاخيرة تتعلق بمحاولة يقوم بها الممول القانوني ، في كل مرة يدفع فيها الضريبة لنقل عبئها الى شخص آخر كما سبق أن أشرنا . أما عملية « الرسملة » فتتبلور في عمل يتم دفعة واحدة وقبل أن يقوم الممول بالدفع<sup>(٧٨)</sup> . فالضريبة المفروضة على الاراضى الزراعية مثلاً اذا تم نقل عبئها الى المستأجرين فارتفعت الاجارات وبالتالي زاد الامداد الصافي قبل دفع الضريبة ، ( ويتجلى ذلك في الحالات التى يكون فيها تحديد مقابل الانتفاع بهذه الاراضى خاضع لقوى السوق المرسله أى للنتائج التى يسفر عنها تفاعل العرض والطلب ) ، لقيمت القيمة الرأسمالية للاصل ثابتة واستحال بالتالى رسملة الضريبة .

#### ثانياً - شروط نقل عبء الضريبة :

أما عن شروط نقل عبء الضريبة ، فإن نقل هذا العبء يعتبر أولاً وقبل كل شيء في الأفكار المالية الحديثة مسألة اقتصادية تتعلق بالمعاملات التبادلية التى تتم بين الممول القانوني وغيره من أفراد المجتمع وتؤثر على السلع والخدمات موضوع هذا التبادل . كما أنها ترتبط ارتباطاً وثيقاً بمشكلة تحديد الائتمان ، وبالتالي فانها بهذه المثابة تحتر امتداداً لنظرية القيمة . هذا ويجدر بنا أن ننبه هنا الى أن عملية نقل العبء الضريبي وقد أصبحت وفقاً

للمفهوم الحديث امتدادا لنظرية القيمة فانها تكون بذلك قد ورثت عن هذه الاخيرة كل افراضاتها بما في ذلك كافة التغيرات والنقائص الموجودة فيها . فلا تزال المعرفة النظرية المتعلقة بهذه العملية تتبع طريقة التحليل القائم على الافتراضات الجزئية ، وتتخذ من فرائض « بقاء جميع العوامل الاخرى على ما هي عليه » منهجا يضمن لها الاستطرداد في تحليلاتها النظرية في سهولة ويسر . يضاف الى كل ما تقدم أن ربط الافكار المالية الحديثة لنقل عبء الضريبة بنظرية القيمة ، قد جعل المعارف المتوصل اليها في هذا الشأن ، تقصر عن استيعاب وتحليل الكثير من العوامل الاقتصادية ، ( كالعوامل الاجتماعية والنفسية والسياسية ) ، التي لا يمكن اغفال اهميتها في تحديد امكانية نقل العبء الضريبي .

والواقع ان النظرة الواقعية للامور في هذا الصدد ، تدلنا على أنه مع فرض الضرائب مهما كانت طبيعتها ، يسعى المكلفون بها عادة الى التخلص منها بالعمل على نقل عبئها الى الغير ، ويصلون الى ذلك بواسطة رفع ثمن السلعة أو الخدمة المفروضة عليها الضريبة . ولكي يمكن نقل عبء الضريبة في مثل هذه الاحوال ، فانه لا بد لذلك من توافر شرطين أساسيين :

الاول - أن يكون موضوع الضريبة ( أى المادة الخاضعة لها ) سلعة ينتجها المكلف القابوئى او خدمة يقوم بها بقصد مبادلتها : وبناء على هذا ، فان الضريبة العامة على الايراد أو على رأس المال لا تنتقل ، لانها تصيب مجموع دخل الممول أو ثروته ، ولا نصيب سلعة معينة ينتجها الممول ، أو خدمة محددة يؤديها لبيها لغيره . على العكس مما تقدم ، تنتقل الضرائب المباشرة العينية على دخول عوامل الانتاج ، لان هذه الدخول تدخل في ثمن السلع او الخدمات التي يبيعها أو يقوم بها المكلف .

والثاني - أن يكون رفع ثمن السلعة أو الخدمة ممكنا : ويتعلق تحقيق هذا الشرط بموضوع تكون الاثمان ، وذلك على النحو الذي سنقف عليه بعد قليل من خلال الحالات الاساسية التي يدق فيها البحث في اطار نظرية الاثمان .

وتختلف هذه الشروط اختلافا كبيرا عن الشروط الخاصة التي يلزم توافرها لكي تتم عملية « رسملة الضريبة » سابق الاشارة اليها ، وأهمها :

أ - أن تفرض الضريبة على أصل قابل للبقاء مدة معينة من الزمن كالاراضي والعقارات والاوراق المالية ( الاسهم والسندات ) وغير ذلك . ب - أن يكون في مكنة هذا الاصل أن يمر دخلا صافيا . ج - أن يكون نقل عبء الضريبة المفروضة مستحيلا ، اذ انه لا يمكن حدوث الظاهرتين معا ، فلذا امكن نقل عبء الضريبة استحالة « رسملتها » والعكس بالعكس . د - ألا تكون الضريبة عامة وموحدة على كافة أوجه الاستثمارات ،

والأدى ذلك الى تخفيض سبى لمعدل العائد السائد في السوق لكافة أوجه الاستثمار - وبقيت القيم الرأسمالية لكافة الاستثمارات ثابتة . ه - الا يكون هناك أى احتمالات لالغاء هذه الضريبة في المستقبل<sup>(٧٩)</sup> .

فإذا ما بيج المكلف القانوني ( بفرض توافر متطلبات الشرطين المتقدمين ) و نقل عبء الضريبة كليا أو جزئيا الى شخص آخر تربطه به علاقة تبادل ، فان هنا الآخر قد ينجح في أن ينقلها الى شخص ثالث الذي قد ينجح بدوره في نقلها الى شخص رابع ، وهكذا . ولكن نقل العبء لا يمكن أن يستمر الى ما لا نهاية ، اذ تقف السلسلة عند شخص لا يستطيع أن ينقل الضريبة كليا أو جزئيا فستقر عنده ويتحمل دخله نهائيا عبئها فينقص . على هذا النحو تنتهي عملية نقل عبء الضريبة باستقرارها . ولكن نجاح المكلف القانوني في نقل عبء الضريبة لا يعنى أن دخله لا يتأثر بفرض الضريبة ، اذ قد يتأثر دخله الحقيقي الصافي - على ما سنرى - نتيجة لانتشار الضريبة .

### ثالثا - كيفية نقل العبء الضريبي من خلال أثر الضريبة على الاثمان :

للتعرف على هذه الكيفية فاننا نعرض لتحليل الحالات الاساسية التي تعتبر مثارا للبحث في نظرية الاثمان ، وهي حالات المنافسة الكاملة ، والاحتكار والمنافسة الاحتكارية<sup>(٨٠)</sup> ، وذلك لما لهذا التحليل من أهمية في التعرف على أثر الضريبة على الدخل الحقيقية الصافية ونمط التوزيع الاقتصادي لمبئها .

### الحالة الاولى - حالة المنافسة الكاملة : « Perfect competition »

يتوقف هنا مدى انتقال الضريبة ( وبالتالي مقدار الزيادة في الثمن ) على مجموعة من العناصر تتمثل بنوعية الضريبة المفروضة ، ( عامة أم خاصة ) ، والنسبة بين مرونة الطلب ومرونة العرض ، ونوع نفقة الانتاج ( ثابتة أو متزايدة أو متناقصة ) . وفيما يلي نأتى على بيان هذه العوامل بإيجاز وصولا الى ايضاح ما نتطلع الى ايضاحه في هذه الحالة .

### العصر الاول - نوعية الضريبة المفروضة ( الضرائب العامة والخاصة ) :

الضريبة العامة هي تلك الضريبة التي تفرض على جميع الدخول ، او مجموعات الدخول المتأثلة بنسبة واحدة . والضريبة الخاصة هي التي تفرض على بعض الدخول دون البعض الآخر ، او تفرض على جميع الدخول ولكن بنسب مختلفة . وبمراعاة هذه التفرقة في مجال نقل العبء الضريبي ، فانه يلاحظ ان الضرائب العامة لا تنتقل بخلاف الضرائب الخاصة فانها تنتقل . ويرجع السبب في ذلك ، الى انه في حالة الضرائب العامة لا يجد



المنتجون فائدة من نقل اموالهم الى فرع آخر من فروع الانتاج غير المفروض عليه الضريبة ، لان الضريبة لكونها عامة ، تصيب جميع فروع الانتاج ، لذلك لا يتغير الثمن ، وتبقى الضريبة على عاتق المنتج ، وعلى ذلك لا تكون هذه الضرائب قابلة لنقل عبئها لعدم توافر الشرط الثالث السابق بيانه ، وهو ان يكون رفع الثمن ممكنا . أما في حالة الضرائب الخاصة فالامر يختلف . فلذا فرضت ضريبة على إنتاج أو أرباح صناعية معينة دون غيرها ، فان بعض المنتجين اذ يرون أرباحهم قلت ، يحاولون الانصراف عنها وينقلون اموالهم الى الصناعات الاخرى التي لم تصبها الضريبة ولم تنقص ارباحها ( بفرض سهولة تنقل عوامل الانتاج ) ولكنهم بعملهم هذا يقللون من انتاج السلعة المفروضة عليها الضريبة ، وبالتالي يقل عرضها في السوق ، فيرتفع ثمنها ، وتنتقل الضريبة ، ان لم تكن كلها ، فجزء منها على الأقل الى المستهلكين . ونظرا لانه في حالة المنافسة الكاملة يميل ثمن السلع التي لا يوجد حد لانتاجها الى التساوى مع نفقة الانتاج الحدية ، فانه في الحالة التي تفرض ضريبة على انتاج مثل هذه السلع فانها ترفع الثمن ايضا ، حيث يتوقف مقدار هذا الرفع - بمقدار الضريبة او بأكثر لو اقل منه - على العوامل الاخرى ، وهى النسبة بين مرونة الطلب ومرونة العرض ، ونوع نفقة الانتاج السائلة .

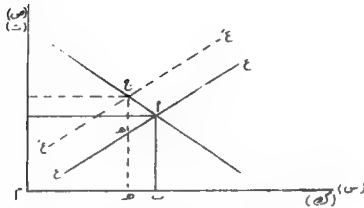
#### العصر الثالث - النسبة بين مرونة الطلب ومرونة العرض :

##### « Shift in demand and supply curve »

فاذا كان الطلب على السلعة مرنا وعرضها غير مرن ، فان المنتج يتحمل الجزء الاكبر من عبء الضريبة ، ويتحمل المستهلك الجزء الاقل ، واذا كان الطلب على السلعة غير مرن وعرضها مرنا فان المستهلك يتحمل الجزء الاكبر من عبء الضريبة ، ويتحمل المنتج الجزء الاقل . اما اذا كان الطلب على السلعة مرنا وعرضها مرنا ، أو اذا كان الطلب على السلعة غير مرن وعرضها غير مرن ، وكان مقدار مرونة الطلب مساويا لمقدار مرونة العرض ، فان عبء الضريبة يوزع بالتساوى تقريبا بين المنتجين والمستهلكين . وهكذا فانه يمكننا ان نخلص من الحالات المتقدمة لمرونة الطلب والعرض ، الى قاعدة مبسطة في توزيع عبء الضريبة بين المستهلك Le Consommateur ، Consumer والمنتج Le producteur ، Producer هي حاصل النسبة التالية :

$$\frac{\text{مرونة العرض}}{\text{مرونة الطلب}} = \frac{\text{عبء الضريبة على المستهلك}}{\text{عبء الضريبة على المنتج}}$$

ولإثبات هذه القاعدة نستعين بالرسم البياني الآتي ، حيث نقيس الكمية ( ك ) على المحور الأفقي ( م س ) ، والتمن ( ث ) على المحور الرأسى ه ص ، ويمثل ط ط منحى طلب السلعة لو الخدمة ، ع ع منحى عرضها ، ويكون أ ب ، تمى الواحد من السلعة او الخدمة ، ب م ، الكمية التى تباع بالتمن المذكور (٨١)



شكل ( ٣ )

« توزيع عبء الضريبة بين المستهلك والمنتج  
بالنظر الى النسبة بين مرونة الطلب ومرونة العرض »

فإذا فرضت ضريبة على السلعة أو الخدمة محل البحث ، وحصلت من بالغها فان حالة العرض تتغير وينتقل منحى العرض الى اعلى موازياً لنفسه ليتخذ وضعاً جديداً ، هو الوضع ع' ع' ، وحتى يتحقق التقابل من جديد بين الطلب والعرض بعد فرض الضريبة يرتفع الثمن ويصبح مساوياً ج د . هنا نجد ان الثمن بعد حدوث هذا التغير ، يرتفع بمقدار ج د و تنقص الكمية المباعة بمقدار ب د ، وينقسم عبء الضريبة ج د بين المشتريين والبائعين ويتحمل المشترون الجزء ج د و لانه عبارة عن الزيادة فى الثمن نتيجة فرض الضريبة ويتحمل البائعون الجزء و د ، لان ما لا يتحمله المشتري من الضريبة يقع على عاتق البائع .

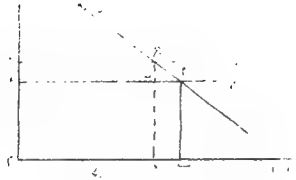
ولما كانت مرونة العرض =  $\left[ \frac{\text{نسبة التغير في الكمية المعروضة}}{\text{نسبة التغير في الثمن}} \right]$  أي  $\left[ \frac{\frac{ب}{هـ}}{\frac{م}{أب}} \right]$  ومرونة الطلب =  $\left[ \frac{\text{نسبة التغير في الكمية المطلوبة}}{\text{نسبة التغير في الثمن}} \right]$  ، أي  $\left[ \frac{\frac{ب}{هـ}}{\frac{م}{أب}} \right]$  و  $\left[ \frac{\text{مرونة العرض}}{\text{مرونة الطلب}} \right] = \left[ \frac{ب}{هـ} \times \frac{أب}{م} \times \frac{م}{ب} \times \frac{أب}{هـ} \right] = \left[ \frac{أب}{هـ} \right]$  ، ولكن  $\left[ \frac{أب}{هـ} \right] = \left[ \frac{\text{تاوي عبء الضريبة على المستهلك}}{\text{عبء الضريبة على المنتج}} \right]$  ، وهو الأمر الذي يعني في النهاية ان عبء الضريبة يوزع بين المشتري والبائع بنسبة مرونة العرض إلى مرونة الطلب وفقا للقاعدة التي اشرنا إليها منذ قليل .

### العصر الثالث - نوع نفقة الإنتاج السائدة :

وتتوقف درجة انتقال الضريبة أيضا على نوع نفقة الإنتاج حيث لا يمر ثبات النفقة او تزايدها او تناقصها دون ان يترك أثر في هذا المجال<sup>(٨٢)</sup> .

فإذا كانت السلعة التي فرضت عليها الضريبة تخضع في إنتاجها للنفقة الثابتة<sup>(٨٣)</sup> ، فإن ثمنها يتجه الى الارتفاع ، ويميل استهلاكها وإنتاجها للنقصان ويتجه الثمن الجديد الى الاستقرار عند نفقة الإنتاج الجديدة مضافا إليها الضريبة ، ولكن لما كانت النفقة الجديدة هي نفس نفقة الإنتاج القديمة ، فإن الثمن الجديد يتجه الى ان يكون اعلى من الثمن القديم بمقدار الضريبة ، ولذلك فإن الضريبة تتحمل بأكملها الى المستهلك .

ويوضح هذه النتيجة الرسم البياني التالي ، حيث نقيس الكمية ( ك ) على المحور الأفقي م س ، والثمن ( ث ) ونفقة الإنتاج ( ن ) على المحور الرأسي م ص ، ويمثل ط ط' منحني الطلب ، ع ع' منحني العرض ( ويمثل النفقة الثابتة ) ، أ ب الثمن قبل فرض الضريبة ، اما بعد فرض الضريبة فإن الثمن يرتفع ليصل الى النسبة ج د نظراً لأنه يتألف في هذه الحالة من د هـ وهي تساوي أ ب ( الثمن الأصلي قبل فرض الضريبة + ج د هـ وهو يمثل مقدار الضريبة ) .



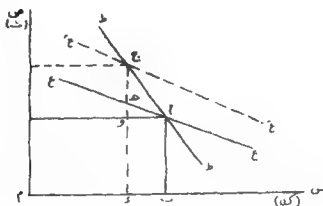
شكل ( ٤ )

« بيان عبء الضريبة في حالة السلع  
التي تخضع في انتاجها لنفقة ثابتة »

أى أن الثمن الأصل كما هو موضح قد ارتفع بمقدار الضريبة ، وفي هذه الحالة تنتقل  
الضريبة بأكملها الى المستهلك الذى يتحمل عبئها دون المنتج .

ومن ناحية أخرى ، فانه اذا كانت السلعة التى فرضت عليها الضريبة تخضع في انتاجها  
للكلفة المتزايدة<sup>(٨٤)</sup> ، فان الثمن يتجه الى الزيادة كما في الحالة السابقة ، ويميل الطلب عليها  
الى النقصان ، فينقص انتاجها ، ويتجه الثمن في هذه الحالة الى الاستقرار عند نقطة الانتاج  
الجديدة الجديدة مضافا اليها الضريبة . وبما ان نقص الانتاج يؤدي الى نقص نفقة انتاج  
الوحدة من السلعة ، فان نفقة الانتاج الجديدة تكون اقل من نفقة الانتاج القديمة ،  
ويصبح الثمن الجديد اقل من الثمن القديم مضافا اليه الضريبة ، اى ان فرض الضريبة على  
السلعة في الحالة بين ايدينا يجعل الثمن يتجه الى الزيادة بأقل من مقدار الضريبة ، ولذلك  
فان جزءا من الضريبة ينتقل الى المستهلك . ويوضح ذلك الرسم البياني السابق ايضا  
بمناسبة اثبات قاعدة توزيع عبء الضريبة بين المستهلك والمُنتج . ففي حالتنا هذه يرتفع  
الثمن نتيجة فرض الضريبة بمقدار جـ و ، وهو مقدار اقل من جـ هـ ( اى مقدار  
الضريبة ) ، اما الجزء الآخر فيتحمله المنتج كما سبق<sup>(٨٥)</sup> .

أما في حالة السلعة التي يخضع انتاجها للنفقة المتناقصة ، فان ثمنها يتجه الى الارتفاع ويميل استهلاكها وانتاجها الى النقصان ، ويتجه الثمن الجديد الى الاستقرار عند نفقة الانتاج الحدية الجديدة مضافا اليها الضريبة . ولكن بما ان نقص الانتاج يؤدي الى زيادة نفقة انتاج الوحدة من السلعة ، فان نفقة الانتاج الجديدة تكون اكبر من نفقة الانتاج قبل فرض الضريبة ، ولذلك يتجه الثمن الجديد الى ان يكون اعلى من الثمن القديم مضافا اليه الضريبة ، وذلك على النحو الذي يظهره لنا الشكل البياني التالي :



شكل (٥)

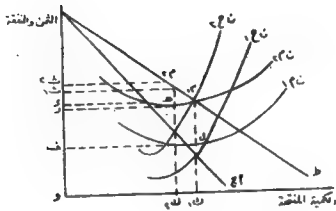
« نقل عبء الضريبة في حالة السلع  
التي يخضع انتاجها للنفقة المتناقصة »

في هذا الرسم ، تظهر الكمية ( ك ) على المحور الافقي م س ، والتمن ونفقة الانتاج ( ث + ن ) على المحور الرأس م ص ، ويمثل ط ط منحنى الطلب ، ع ع منحنى العرض ( ويمثل النفقة المتناقصة في نفس الوقت ) ، أ ب الثمن قبل فرض الضريبة ع غ منحنى العرض بعد فرض الضريبة ، ج د الثمن بعد فرض الضريبة وهو يساوي ج هـ + هـ و + و د . ولكن ج هـ = مقدار الضريبة ، و د = أ ب ( اي الثمن قبل فرض الضريبة ) ، أي ان الثمن يكون قد ارتفع في هذه الحالة بمقدار ج د وهو اكبر من مقدار الضريبة ، اي فوق انتقال الضريبة بأكملها يزيد الثمن ايضا .

## الحالة الثانية - حالة الاحتكار : Monoply

يفترض التحليل السابق توفر حالة المنافسة الكاملة . غير ان بعض السلع قد يتم انتاجها في سوق الاحتكار . فعلى فرض ان المنتج ( الذى يسيطر على كل انتاج الصناعة ) يكون في حالة توازن قبل فرض الضريبة ، ( وهو الوضع الذى يحقق له اقصى ربح في ظل ظروف نفقة انتاجه ومرونة الطلب على السلعة التى ينتجها ) ، فانه يلزم للتعرف على امكانية نقل العبء التفرقة بين ما اذا فرضت ضريبة نوعية وما اذا فرضت كنسبة من ارباح المحتكر (٨٦) .

ففى الشكل الذى تفرض فيه ضريبة على انتاج المحتكر ، تتحدد نفقة التوازن السابق على فرض الضريبة بتقاطع منحنى النفقة الحدية ن ح ١ مع منحنى الإيراد الحدى أ ح . وهنا تكون الكمية المنتجة و ك ١ ، ويكون الثمن و ث ١ ، واجمالى الربح م ١ ل ف ث ١ على النحو الموضح بالشكل البيانى المرافق .

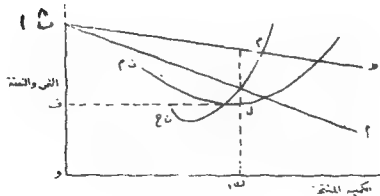


شكل (٦)

« نقل عبء الضريبة في حالة فرض ضريبة  
نوعية على أرباح المحتكر »

فإذا فرضت ضريبة نوعية مقدارها  $r$  بالنسبة لكل وحدة من الناتج ، فيمكن اعتبار فرضها مساويا اما لنقص في الإيراد الحدى او لزيادة في النفقة الحدية . فإذا أخذنا بهذه الحالة الأخيرة فإنا نشهد انتقالا لمنحنيات النفقة الى أعلى نحو اليسار فيكون لدينا  $ن ح ٢$  ممثلا لمنحنى النفقة الحدية بعد فرض الضريبة . وتقصص الكمية المنتجة الى  $و ك ٢$  ، ويرتفع الثمن الى  $و ث ٢$  ، ويصبح اجمالي الربح  $م ٢ هـ$  ،  $ث ٢$  . ومن ثم يكون اجمالي الربح أقل في وجود الضريبة ، اذ تمثل الكمية  $و ك ١$  من الاصل الكمية التى يتحقق عندها أقصى ربح ( وهو لم يكن يقوم ، في غياب الضريبة على انتاج كمية أقل ، اذ هذه الأخيرة تحقق له ربما أقل من الربح الذى يحققه انتاج الكمية (  $و ك ١$  ) . زيادة على ذلك يتعين على المنتج ان يدفع الضريبة من هذا الربح الأقل . اما فيما يتعلق بإمكانية ودرجة نقل العبء الضريبي الى المستهلك فانهما يتوقفان على درجة مرونة الطلب الذى يواجهه المحتكر . ولما كان الطلب على منتجات المحتكر يميل الى ان يكون عديم المرونة نسبيا فان جزءا كبيرا من الضريبة ينتقل الى المستهلك في كل الاحتمالات . ومن ثم تمثل ضريبة الدخل ( النوعية ) المفروضة على المحتكر عبئا على المستهلك اكبر منها انتقاصا من الارباح التى يحققها المحتكر .

اما في الشكل الذى تفرض فيه الضريبة كنسبة من ارباح المحتكر : تكون الكمية التى ينتجها المحتكر قبل فرض الضريبة «  $و ك ١$  » والثمن الذى يبيع به «  $و ث ١$  » ويكون اجمالي الربح ممثلا بالمنطوق  $ف ل م ث ١$  .



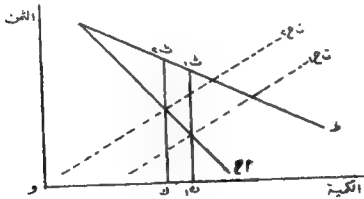
شكل (٧)

« نقل عبء الضريبة في الحالة التى تفرض فيها الضريبة  
كنسبة من أرباح المحتكر »

فإذا ما فرضت ضريبة دخل كنسبة من الأرباح فاد فرضها لن يعبر إلا عن الكمية ولا من الثمن كما تمحدا عند وضع التوازن السابق على فرض الضريبة . فإذا كانت « ت » هي الضريبة ( كنسبة ) ، والكمية  $Q$  هي الكمية التي تحقق أقصى ربح قبل فرض الضريبة من كل وحدة مبيعة من السلعة ، فإن « ( ١ - ت )  $Q$  » يمثل أكبر ربح يمكن أن يحصل عليه المخترع بعد الضريبة « ( ١ - ت )  $Q$  » يمثل نسبة ما يتبقى بعد الضريبة . في هذه الحالة لا تغير في الثمن ، ومن ثم لا يتغير عبء الضريبة وبالتالي فالمنتج هو الذي يتحمل عبئها وبمقدار دخله الحقيقي .

#### الحالة الثالثة - حالة المنافسة الاحتكارية<sup>(٨٧)</sup> : Oligopoly :

في هذه الحالة إذا افترضنا أنه يتم فرض الضريبة على المنتج بسعر ثابت بالنسبة لكل وحدة منتجة أو مبيعة ، ( أي أنها ضريبة قيمة تستقطع نسبة ثابتة من الثمن لكل وحدة ) وكان منحنى الطلب يميل إلى أسفل ، فإن زيادة الإنتاج ترتب انخفاضاً في ثمن السلعة ، ومن ثم انخفاض عائد الضريبة بالنسبة لكل وحدة . في ظل هذه الفروض يتحقق التوازن للمنتج وهو يسعى لتحقيق أقصى الأرباح عند مستوى الإنتاج الذي يحقق المساواة بين النفقة الحدية والإيراد الحدى . أي عندما ينتج المشروع الكمية (  $Q$  و  $Q_1$  ) .



شكل (٨)

« نقل عبء الضريبة في حالة المنافسة الاحتكارية »



وبإضافة قيمة الضريبة لكل وحدة إلى منحى النفقة الجديدة ( ن ح ١ ) نحصل على منحى جديد للنفقة الجديدة ( ن ح ٢ ) ، ونتيجة لذلك يتحقق وضع توازن جديد تنخفض فيه الكمية المنتجة إلى و ك ويرتفع الثمن من ث ١ إلى ث ٢ . ويلاحظ أن السعر قد ارتفع نتيجة لفرض الضريبة ، ولكن بمقدار يقل عن الضريبة الكاملة . كذلك فانه يلاحظ أيضا انخفاض الكمية المنتجة عند الوضع التوارى الجديد . ويعنى ذلك أن المنتج يحاول رفع الاسعار بمقدار الضريبة ، غير انه لا يستطيع ذلك بالكامل نظرا لانحدار منحى الطلب إلى أسفل ومن ثم يرتفع سعر السلعة بمقدار يقل عن مقدار الضريبة . وبصفة عامة فانه يمكن القول هنا اجمالا ، ان قدرة المنتج في حالة المنافسة الاحتكارية على نقل عبء الضريبة إلى المستهلكين يتوقف إلى حد كبير على ما يتوقعه من ممتلك المنتجين الآخرين في هذا الصدد ، وواضح ان عدم تأكيد المنتج مما يفعله غيره ، يزيد من مرونة منحى إيراده المتوسط في هذه الحالة .

#### (٢) - انتشار الضريبة :

أما عن انتشار الضريبة ، فانه ينبع عملية نقل عبء الضريبة عملية انتشارها حيث تنتقل الاضطرابات الناشئة عن فرض الضريبة إلى افراد آخرين ، حيث يستفيد البعض منها ويضر البعض الآخر و يترتب على تحمل العبء النهائي للضريبة ان ينقص دخل الفرد الذى تستقر عنده ، الامر الذى يؤدي ( على فرض بقاء الاشياء الاخرى على حالها ) إلى الحد من انفاقه على الاستهلاك ، وهو ما يعنى نقص دخول من يزودونه بالسلع الاستهلاكية ، أى المنتجون . ويؤدي نقص دخول هؤلاء المنتجين بهم إلى الانقاص من انفاقهم على الاستهلاك ، وهو ما يمثل بدوره نقصا في دخول من يملكونهم بالسلع الاستهلاكية ، وهكذا دواليك من التأثيرات الدائرية التى يمكن ان تحدث بين اطراف العلاقات التبادلية المختلفة . وبناء على ما تقدم ، يتضح لنا الفرق بين نقل عبء الضريبة وانتشارها الذى يمكن ابرازه في فكرتين اساسيتين<sup>(٨٨)</sup> :

الاولى - تتمثل في ان نقل عبء الضريبة يجعل من غير الضروري ان ينقص المكلف القانونى ( الذى لا ينقص دخله الحقيقي في حالة نجاحه في نقل عبء الضريبة كلية ) استهلاكه الخاص ، بينما يفرض انتشار الضريبة على الفرد الذى تستقر عنده حدا على الاستهلاك يمتد إلى أصحاب المشروعات التى يشتري منها السلع الاستهلاكية .

والثانية - انه بينما يكون نقل العبء ممكنا بالنسبة لبعض انواع الضرائب فقط ، ( وفى ظل شروط معينة ) تتعلق ظاهرة انتشار الضريبة بكل انواع الضرائب اذ لا بد ان يترتب على كل ضريبة بعض الانكماش في الاستهلاك الخاص . وليس من الضروري ان يكون

هذا الانكماش عاما يشمل كل السلع الاستهلاكية ، او ان يصيب كل السلع بنفس الدرجة ، اذ يتوقف اثر الضريبة على استهلاك الفرد من السلع المختلفة على مرونة الطلب على كل سلعة من السلع التي يشتريها . ( حيث لا تتأثر في العادة السلع ذات الطلب غير المرن ، بينما يتأثر استهلاك السلع ذات الطلب بدرجات مختلفة وفقا لدرجة مرونة الطلب على كل سلعة من هذه الطائفة الاخيرة ) . هذا وانتشار الضريبة - شأنه في ذلك شأن انتقال عبئها - لا يمثل عملية تستمر الى ما لا نهاية لتصيب كل المستهلكين في تابعهم ، وانما عادة ما تتدخل عوامل تخفف من حدة انتشار الضريبة وتؤدي في النهاية الى القضاء على فعالية عملية انتشار الضريبة .

### (٣) - التهرب الضريبي :

وأخيرا فانه بالنسبة للتهرب الضريبي « Evasion Fiscal; Tax Evasion » فانه يقصد به ان يحاول المكلف الذى تتوافر فيه شروط الخسوع للضريبة عدم دفع الضريبة المستحقة عليه ( كليا أو جزئيا ) دون ان ينقل عبئها الى شخص آخر . في هذه الحالة لا تحصل أية ضريبة . ويحدث غالبا حينما يحمى المكلف الى مخالفة نص من نصوص القانون بطريقة أو بأخرى من طرق التفتن في الوسيلة ، وبصفة خاصة في مرحلة تحديد الوعاء الضريبي ، كأن يقوم المكلف باخفاء جزء كبير من المادة الخاضعة للضريبة عن أعين الإدارة ، أو يقوم باظهار قدر ضئيل جدا من تلك المادة خلافا للحقيقة .

ويعتبر عدم الخلط في هذا الصدد بين التهرب الضريبي والتجنب الضريبي<sup>(٨٩)</sup> Tax Avoidance فهنا الأخير لا يمثل انتهاكا للقانون المالى من الناحية الشكلية ، حيث يتخلص الفرد من دفع الضريبة دون ارتكاب اية مخالفة لتصوصه ، كأن يتمتع الشخص عن القيام بالواقعة أو التصرف الذى تفرض على أساسه الضريبة ، او ان يوجه نشاطه الاقتصادى الى أوجه النشاط المعفاة من الضريبة ، او المفروضة عليها ضرائب أقل سعرا ، الخ ... في كل هذه الحالات ( وغيرها ) يتجنب المكلف دفع الضريبة دون ان يحمل آخر عبئها ، ومع ذلك لا يعتبر مسلکه من قبيل التهرب الضريبي المعاقب عليه . لهذا فان التهرب الضريبي بالمعنى الاول ، وهو وحده الذى يقصده علماء المالية العامة في هذا المجال . وننبه هنا الى ان التهرب الضريبي قد ينظمه القانون كما قد ينتج عن اهمال المشرع نفسه وبالتالي يستفيد المكلف من ثفراته ، دون ان يقع مسلکه في دائرة العقاب ، ولا سبيل بطبيعة الحال لتدارك هذين الامرين ، الا ان يصحح المشرع موقفه في الحالة الاولى ، وان يقوم بسد ما يعترى القانون من ثغرات في الحالة الثانية .

وبغض النظر عن الافاضة في صور التهرب الضريبي ( والتي تتحدد وتختلف باختلاف الانواع المتعددة للضرائب المباشرة وغير المباشرة ) ، ويان اساليبه وآثاره ووسائل

مكافحته<sup>(٩٠)</sup> ، فاد النتيجة النهائية له ، ايا كانت صورته ، هي التخلص كليا او جزئيا من العبء الضريبي . الامر الذى يترتب عليه أن يكون التوزيع الفعلى للعبء الضريبي مختلفا عن التوزيع القانونى . وبفراغا من التعريف بمشكلة التهرب الضريبي فالتا نود ان نشرها الى ان نقل عبء الضريبة يختلف عنه في أنه لا يضر بالخزانة العامة ، وان كان من شأنه ان يحدث اضطرابا في النظام الذى يضعه المشرع المالى لتوزيع الاعباء العامة على المكلفين .

## ب - الآثار الاقتصادية النهائية المباشرة للضرائب ( عرض لأهم هذه الآثار بالنسبة لبعض الكميات الكلية الاساسية في الاقتصاد القومى ) :

يفترض الحديث عن هذه الآثار تمام العمليات والاضطرابات المختلفة التى تصاحب فرض الضريبة وتنتهى باستقرار عبئها النهائى على الممول الفعلى . وتعتبر دراسة الآثار الاقتصادية النهائية المباشرة للضرائب من اهم ما يعاون المسئولين والمهتمين بالوضع المالى في الدولة في الحكم على مجاز السياسة الضريبية القائمة ، او في رسم سياسة ضريبية جديدة تحقق ما فشلت السياسة القائمة في تحقيقه وذلك بالنظر لما هو مسلم به من أن السياسة الضريبية المثل هي تلك السياسة التى يترتب على تحقيق آثارها تحقيق اهداف المجتمع . ولا يتفق الاقتصاديون فيما يتعلق بهذه الآثار على وجهة نظر موحدة . فالبعض مذهب الى القول بان الضرائب حتى ولو كانت ثقيلة الوطأة من ناحية العبء المالى ، تحرك نشاط الافراد وتدفعهم لزيادة الانتاج ، بينما يقرر البعض الآخر ، ان الضرائب ، وعلى الاخص المبالغ في مقدارها تنتهى بشل نشاط الافراد ، وبالتاثير في كم وكيف انتاجهم<sup>(٩١)</sup> .

والواقع ان آثار الضرائب في هذه المجالات ، تتوقف الى حد كبير على مقدارها من جهة ، وعلى الأوجه التى تستخدم فيها من جهة اخرى . وفيما على فالتا نتناول في ضوء هذه الملاحظة تاثير الضرائب في الاستهلاك والادخار ، وفي الانتاج والتوزيع . واخيرا ، وليس آخرا في المستوى العام للاثمان . ويلاحظ في هذا الشأن ان الآثار التى يثيرها فرض الضريبة على مستوى الدخل القومى عن طريق الحد من الاستهلاك على سبيل المثال ، قد ينتج رفع سعر الفائدة على القروض الاستهلاكية . ولهذا فالتا سنعرض لهذا النوع من الآثار في خطوطه العريضة دون الدخول في كثير من التفاصيل .

## ( ٩ ) - أثر الضرائب في الاستهلاك والادخار :

يجدر بنا قبل الدخول في تفاصيل هذا الموضوع أن نشير الى ان دراسة أثر الضرائب في الاستهلاك وفي الادخار ( اى اثرها على استخدامات الدخل الفردى ) تقتضى أن ندخل

في الاعتبار بادىء دى بدء المتغيرات التى تحدد كلا منهما . وينتهى التحليل الاقتصادى على ما هو معلوم الى ان الاستهلاك « La Consommation » يتوقف على عاملين ، وهما حجم الدخل والميل للاستهلاك . ولما كان الادخار « Epargne » هو الجزء الذى لم يستهلك من الدخل ، فان معنى ذلك ان العوامل التى تحدد الاستهلاك تحدد بداهة الادخار ( وهو كمية متبقية ) . وعلى ذلك فان الادخار يتوقف على حجم الدخل وعلى الميل للاستهلاك ، وهكذا فالليل يساوى واحدا صحيحا منقوصا منه الميل للاستهلاك ، لان ( الميل للاستهلاك + الميل للادخار = ١ ) .

وتؤثر الضرائب المفروضة على دخول المكلفين ( المولدين بعد استقرار العبء الضريبى ) على حجم ما يستهلكونه من سلع وخدمات وذلك من خلال اثرها على مستوى الأثمان . ويتجلى هذا التأثير في ان الضرائب بتقليلها من دخول المكلفين تدفعهم الى التضحية ببعض السلع والخدمات ، وبخاصة السلع الكمالية ، فبقل طلبهم عليها ، وبميل أثمانها نحو الانخفاض . على ان الطلب على السلع لا يقل بنسبة واحدة ، بل يتفاوت من سلعة الى أخرى تبعا لدرجة مرونة الطلب عليها . فالسلع ذات الطلب المرن يتأثر استهلاكها نتيجة الضرائب اكثر من السلع ذات الطلب غير المرن التى لا يستطيع المكلفون الاستغناء عنها الا في حدود ضيقة . يضاف الى ذلك ، ان مدى تأثر استهلاك السلع بالضرائب يتوقف من ناحية أخرى على درجة مرونة طلب الطبقات التى تقع عليها الضريبة . فالضرائب التى تصيب الأغنياء خاصة ( كالضرائب المباشرة التصاعدية ) لا تقلل من استهلاكهم ، لانهم يدفعونها من مدخراتهم ، اما التى تصيب الفقراء ( كالضرائب غير المباشرة ) ، فانها تقلل من استهلاكهم للسلع وعلى الأخص السلع ذات الطلب المرن . وأما ما يقال عن التناسب العكسى لهذه الضرائب بالنسبة للدخول محل البحث ، فان من المقطوع به انها تنقص المقدرة الاستهلاكية لاصحاب الدخل المنخفضة بمقدار ما تستقطعه من دخول هذه الفئات ، وبالتالي فهي تقلل حجم الاستهلاك في الاقتصاد القومى ككل ، طالما ان هذه الفئات تمثل الكثرة البالغة من السكان .

ومفاد ما تقدم ان أثر الضرائب على استهلاك الطبقتين المشار اليهما يتناسب تناسباً عكسياً مع حجم الدخل الاجمالية في كل منهما . ومن جهة أخرى يتوقف أثر الضريبة على الاستهلاك على ما تقمله الدولة بالمتحصل من الضريبة . فاذا استخدمت في طلب بعض السلع والخدمات ( الطلب العام ) فان نقص استهلاك الافراد الناتج عن فرض الضريبة قد يعوضه زيادة الاستهلاك الذى يحدثه انفاق الدولة . اما اذا جمّدت الدولة حصيلة الضريبة ، فان الاستهلاك يتجه نحو النقصان<sup>(٩٢)</sup> .

اما عن تأثير الضرائب في الادخل ، فانه يمكن القول بصفة عامة ، ان هذا التأثير

يتوقف ، والى حد كبير ، على توزيع استهلاك السلع الخاضعة للضريبة بين مستويات الدخل . ولما كان القدر الأكبر من الاستهلاك يتحقق في جانب افراد المجتمع دوى الدخول الصغيره أو الدنيا ، فانه في حالة فرض الضرائب على السلع التى يقبل على استهلاكها الغالبية العظمى من الافراد ، فان آثار الضرائب تتركز في تخفيض الاستهلاك . اما في حالة المنتجات التى يأتى الطلب عليها من اصحاب الدخول المرتفعة ، فيتوقع أن يرتكر أثر فرض الضرائب على هذه المنتجات أن يتأثر ادخار هؤلاء الاخيرين بالانخفاض . هذا ومن الواضح ان الحالة السابقة تقتصر على الادخار الاختيارى والذى يتحقق عند مستويات الدخل العليا دون غيرها ، وبالتالي فإن نتائج التحليل المتقدم تنحصر أهميتها في نطاق هذه الحالة . اما في حالة الادخار الاجبارى ، ومن وسائل تحقيقه فرض الضرائب بصورها المتعددة ، فيختلف أثر الضريبة اذ ينتقل الى الاستهلاك . على أنه ينبغي الا يفهم مما تقدم ان الضرائب تحدث أثرا غير موات على الادخار في كل الاحوال ، بل انه يمكن استخدام السياسة الضريبية في تشجيع الادخار والعمل على زيادته في بعض الاحيان<sup>(٩٣)</sup> .

## (٢) - أثر الضرائب في الانتاج والعوزيع :

اذا ترتب على فرض الضرائب نقص في الاستهلاك فان ذلك يؤدي بدوره في المعتاد الى نقص الانتاج . ولما كان من المعروف عن الاستهلاك أنه وثيق صلة بالانتاج ، فان توزيع الآثار التى تنجم عن فرض الضرائب بين الانتاج والاستهلاك ، يتوقف التغيير فيه ( اتجاهها ومدى ) على مرونة الطلب من ناحية ، وعلى سهولة أو صعوبة انتقال عوامل الانتاج المستخدمة في الصناعة الى غيرها من ناحية أخرى .

كذلك يتأثر الانتاج نتيجة تأثير الضرائب في عرض وطلب الاموال الانتاجية .

فعرض رؤوس الاموال الانتاجية يتوقف على الادخار الذى يتبعه استثمار ، والضرائب اذا تقلل من الدخل ، تؤدي الى نقص الادخار وقلة رؤوس الاموال ، ويحدث هذا بالانحصار بالنسبة للضرائب المباشرة التصاعدية لان عبئها يقع على دخل الطبقات الموسرة المدخرة ، أما الضرائب غير المباشرة فانها تؤدي الى نقص استهلاك الطبقات الفقيرة ومحدودة الدخل ، يمكن أن يترتب عليها ادخار جماعى تقوم به الدولة . هذا ونود أن نستعرض الانتباه هنا الى أن الادخار وان كان يعتبر أمرا حيويا بالنسبة لتنمية اقتصاديات الدول المتخلفة الا انه يؤدي الى ضغط الاستهلاك بصفة عامة في هذه الدول - وهو منخفض فيها ابتداء - مع ما قد يترتب على ذلك من مظالم اجتماعية كبيرة . ويوجب الزول عند هذا الامر ، أن توجه سياسة ضغط الاستهلاك الى ضغط الاستهلاك الكمال وغير الضرورى ، بحيث تصيب الضرائب الدخول المرتفعة والمتوسطة ، وان كان الانقصار

على ذلك يقلل من فاعلية هذه السياسة في مجال الادخار . ومن الضروري في هذا المجال التنبيه الى أنه لا يصح أن تسود الاعتبارات الاقتصادية وحدها مهما كانت أهميتها ، بل يجب أيضا أن تراعى الاعتبارات الاجتماعية والانسانية والسياسية بحيث يتورع عبء التنمية بحسب المقدرة الدخلية لسائر الطبقات في المجتمع . وتبدو أهمية مراعاة هذه الاعتبارات السابقة في الاقتصاديات المتخلفة والاشتراكية ( أو تلك التي لا تزال في مرحلة التحول الاشتراكي ) عنها في الاقتصاديات الرأسمالية المتقدمة .

هنا عن عرض رؤوس الاموال الانتاجية ، أما عن طلبها فيتوقف - في غير اقتصاديات التخطيط الاشتراكي ، والتخطيط الشامل للتنمية في حالة نبذها للحرية الاقتصادية بالمفهوم الرأسمالي - على فرص الربح التي تعرض للقائمين بالانتاج . فاذا كان من نتيجة فرض الضريبة أن تقل فرص الربح ، قل طلبهم لرؤوس الاموال . غير أن هذا النقص قد يعوضه طلب المشروعات التي يزداد الطلب على منتجاتها نتيجة اتفاق الدولة ما تحصله من ضرائب عليها .

والى جانب ذلك ، فقد تؤدي المغايرة في المعاملة الضريبية الى تنقل عناصر الانتاج بين فروع الانتاج المختلفة ( بفرض توافر القدرة لهذه العناصر على التنقل بين هذه الفروع في الاقتصاد القومي ) نتيجة تفاوت الوزن النسبي للعبء الضريبي الذي يتحمله كل عنصر في كل فرع من الفروع . ومن ناحية أخرى ، فانه قد ينجم عن الضرائب أن يسوء توزيع الدخول والثروات اذا أصابت الطبقات الفقيرة أكثر من الطبقات الغنية ، ويحدث هذا في الضرائب غير المباشرة على عكس الضرائب المباشرة وبخاصة التصاعدية ، لأن وطأة الأولى أشد على الطبقات الفقيرة بينما تصيب الثانية الدخول الكبيرة مما يؤدي الى تقليل التفاوت بين الدخول والثروات . هذا وينبغي لمعرفة الاثر التام للضرائب البحث فيما تنفق الدولة فيه حصيلها ، فاذا أنفقت الدولة ما تقتطعه من دخول الطبقات المرتفعة الدخل في صورة نفقات تمويلية أو نافقة « *Depenses de transfert* » تستفيد منها الطبقات الضعيفة اقتصاديا ، أكثر من استفادة الطبقات المتحملة للاقتطاع الضريبي ، فان ذلك يؤدي الى تقليل التفاوت بين الدخول في هذه الحالة . ومن الواضح أن النفقات التمويلية هنا لا تؤدي الى زيادة الدخل القومي بشكل مباشر ، فهي لا تملأ أن تكون بمثابة اجراءات لتحويل الدخل من طبقات اجتماعية معينة الى طبقات أخرى ، وتوزيع الدخل القومي من جديد دون أن تضيف اليه شيئا<sup>(١٤)</sup> .

### (٣) - أثر الضرائب في المستوى العام للأثمان :

تقتطع الضرائب في مجموعها جزءا من دخول الافراد ، ودخولهم اذا يقل طلبهم ( و

المعاد ( السلع ، لخدمات ، مما يجعل المستوى العام للامثال يتجه نحو الانخفاض . ويتحقق هذا الاتجاه اذا نمت ما حصلته من الضرائب عن التداول ، بأن استخدمته في سداد قروض خارجية ، أو في تكوين احتياطي مالى لها ، أما اذا أعادت الدولة حصيلة الضرائب الى التداول ( من خلال الانفاق العام ) بأن استخدمت هذه الحصيلة في سداد ثمن ما تحتاج اليه من سلع وخدمات ، كدفع مبالغ مستحقة للموردين والمقاولين ، أو مرتبات للعاملين ، وباستخدام هؤلاء ما يحصلون عليه من الدولة في طلب سلع وخدمات فان اتجاه المستوى العام للامثال نحو الانخفاض لا يتحقق في التطبيق . هذا عن التأثير الذى تحدثه الضرائب في مجموعها ، على أن لكل ضريبة معينة تأثيرها هي أيضا في ثمن السلعة أو الخدمة التى تفرض عليها ، ( أيما كانت مناسبة فرضها ، عند استيرادها أو انتاجها أو تداولها أو استهلاكها ) ، فتميل الى رفع ثمنها بمقدار الضريبة كلة أو بعضه ، اذا تحققت ظروف معينة ، على النحو الذى سبق أن أشربا اليه من قبل لدى دراسة كيفية نقل العبء الضريبى من خلال أثر الضريبة على الامثال<sup>(٩٥)</sup> .

(ج) - الآثار الناتجة عن استخدام الضرائب في توجيه النشاط الاقتصادى للأفراد وفقا لاهداف السياسة الاقتصادية العامة للدولة ( التعريف بالفراغ الضريبى ووظائفه في هذا المجال ) :

تنبع فكرة هذا الاستخدام من تطور الفكر الاقتصادى وظهور ضرورة تدخل الدولة في النواحي الاقتصادية والاجتماعية لمواطنيها . الا أنه من الملاحظ أن هذا التدخل ، لم يؤد بالدولة المتدخلة الى أن تسيطر على مختلف جوانب النشاط الاقتصادى ، بل انه قد استمر في الوجود مجال يعمل فيه الاقتصاد الخاص ( القائم على فكرة النشاط الفردى والمتمثل فيما يسمى بالقطاع الخاص ) مع الاقتصاد العام ( المرتكز على فكرة القطاع العام والذى يختلف نطاقه ضيقا أو اتساعا في الاقتصاديات الرأسمالية ) إيمًا على سبيل التجاور والتنافس ( كما هو الحال في دول النظام الرأسمالى ) ، أو على غط الاحتواء والالتزام بتوجيهات الخطة القومية ( كما هو الوضع في دول النظام الاشتراكى ) . ومع استمرار وجود مجالات يعمل فيها الافراد في مختلف النظم الاقتصادية ، فقد لا تريد الدولة رغبة منها ، أو عن عدم قدرة على التدخل في الشؤون الاقتصادية للأفراد - وعلى الاخص حيث يسود اقتصادها نظام المشروع الفردى التدخل تدخلا مباشرا ، وبالتالي فانها تفضل الاتجاه في مثل هذه الحالات الى اساليب التدخل غير المباشر ومن بينها الضرائب وذلك لتوجيه الانشطة الاقتصادية الوجهة التى تتفق وأهداف سياستها العامة . ويتحقق ذلك في كثير من الاحيان عن طريق قيام الدولة بانشاء ما يسمى « بالفراغ الضريبى » حول نوع النشاط

الاقتصادى الذى تريد تشجيعه ، يكون من نتيجته جذب رؤوس الاموال المكتنزة او المدخرة ، ورؤوس الاموال المستقلة في بعض أوجه النشاط الأخرى الى هذا الفراغ . ويتبنى الأمر من ناحية اخرى التوسع في هذا النشاط ، ومن ناحية أخرى حسب شكل الذى أقامت به الدولة هذا الفراغ الى استغلال الاموال غير المستغلة فعلا . « الضحيى من بعض أوجه النشاط الأخرى التى لا يرجى من ورائها منع للاقتصاد القومى . لمعرفة مدى ما يمكن أن ينتج عن « الفراغ الضريبى » من آثار في هذا الصدد ، فالتا نتدرج في الوصول الى ذلك بادئين أولا بتبرير فكرة هذا الفراغ ، متبعين ذلك التبرير بالحديث عن شروطه ، ثم أشكاله ومدى فاعليته<sup>(٩٦)</sup> .

#### ( ١ ) - « الفراغ الضريبى » - مبرراته وشروطه :

تجسد فكرة « الفراغ الضريبى » تبريرها من الناحية العملية في أن الممول يفيد الاقتصاد القومى من ناحيتين ، طبيعة النشاط الذى يقوم به والجزء الذى يقتطع من دخله باسم ضريبة . وعلى هذا فإنه امن مجموع المتغيرين ، الفائدة التى تعود على هذا الاقتصاد من ممارسة الممول لنشاط معين ومن الجزء المقتطع من دخله كضريبة ، لتحدد مساهمته في الاعباء المالية ، حيث يمكننا تسمية المتغير الاول بالمساهمة غير المباشرة والمتغير الثانى بالمساهمة المباشرة . وبناء على ما تقدم ، فانه مما لا يتناقى مع اعتبارات العدالة الضريبية في فرض الاعباء العامة ، أن يخفف العبء على المساهمة المباشرة بقدر ما تزيد به المساهمة غير المباشرة ، وبمعنى آخر اذا ما فرض على أو . النشاط الذى تتفق وصالح الاقتصاد القومى سعرا ضريبيا أقل من أوجه النشاط الأخرى . وقد يبلو في تقرير هذا الأمر عدم عدالة في التوزيع الظاهرى الفعلى للعبء الضريبى ، أى للمساهمة الضريبية ، ولكن هذا لا ينفى ضرورة مراعاة اعتبارين هامين : الاول ، هو عدالة توزيع المساهمة الكلية للمواطنين ( المساهمة المباشرة وغير المباشرة ) ، والثانى ، انفتاح الباب امام الممول للهروب من السعر الاعلى الى السعر الاقل بتغيير نوع نشاطه فيما لو أمكنه ذلك ، أو بزيادة حجم هذا النشاط فيما لو لم يمكنه تغييره ، فيخفف العبء الضريبى عليه بحكم قانون المنفعة المتناقصة للدخل . ( مع افراض أن الضريبة المفروضة نسبية وليست تصاعدية وهى غالبا ما تكون كذلك ) . من هنا تتضح أهمية الاخذ بالفراغ الضريبى بالنظر الى أنه لا يفرض الا على أوجه النشاط التى تعتبر أساسا للسياسة الاقتصادية المطبقة في الدولة وذلك في المجالات الاقتصادية التى تسهل تطبيق هذه السياسة ، وتزيد فاعليتها في تحقيق أهدافها

وعلى هذا فمن المنطقى أن يكون في مقدمة الشروط المتطلبة لتطبيق الفراغ الضريبى ، أن يقتصر الفراغ الذى يقرر على أوجه النشاط المفيدة ، الهامة الأساسية بالنسبة للمجتمع



ولتقدمه الاقتصادى . الا أن هذا الفراغ ليس بدون حدود . فمن المعروف من ناحية ان مساهمة المواطنين في الاعباء العامة تتكون من مساهمتين ، مباشرة وغير مباشرة ، وان زيادة الأخيرة تعرض النقص في الأولى ، ومن ناحية أخرى ، أن أوجه النشاط الذى يسهم المواطن بها اسهاما غير مباشر تختلف في درجة أهميتها بالنسبة للاقتصاد القومى . وهذا ما يثور معه الشرط الثالث للفراغ الضريبى ، اذ يجب أن يكون متناسبا مع أهمية النشاط الذى يقع فيه . وبعبارة أخرى ، فانه يجب أن يكون النقص في المساهمة المباشرة ( المحصلة الضريبية ) مساويا على الأقل للزيادة في المساهمة غير المباشرة ( نتيجة النشاط الاقتصادى موضع الرعاية ) ، اذ لا معنى في الواقع لفراغ ضريبى لا يترتب عليه دعم فاعلية الاقتصاد القومى ، وبالتالى الزيادة في الانتاج القومى ، زيادة مصحوبة في نفس الوقت بزيادة المساهمة المباشرة . وأخيرا فان الشرط الثالث للفراغ الضريبى يتمثل في فاعلية هذا الفراغ ، اذ يشترط لنجاحه في اقتصاد دولة من الدول ، أن يكون النظام الضريبى على قدر من الاهمية يشعر الممول معه بأى تغيير يحدث في عبء الضرائب . وقد حاول بعض الكتاب تفسير هذه الاهمية بنقل العبء الحسائى للضريبة حيث أنه كلما ارتفعت نسبة الجزء المقطوع من الدخل القومى بواسطة الضريبة كلما أصبح من المضمون تطبيق الفراغ الضريبى بنجاح . وبما على هذا علقا أهمية كبيرة على دور الضريبة في الدول المتخلفة . حتى هذه الدول تزد متوسط الدخل الفردى منخفضا في العادة ، فتزد أهمية الضريبة نسبة للممول كلما اقترب دخل الأخير من الحد الأدنى للمعيشة . الا ان هذه الوجهة من سفير لا تحظى بقبول عام ، وذلك لما أصبح مسلما به من أن العبء الحسائى وان اعتبر عاملا محدد ، لأهمية الضريبة في نظر الممول ، الا أنه ليس بالعامل الوحيد ، فالجواره بمردم العبء النفسى للضريبة يملو أساسى في تحديد سلوك الممول وحساسيته تجاهها . فكلما زاد الشعور بهذا العبء الفسائى ، كلما كان الممول مستعدا للتخلص منها اذا ما و ته الفرصة عن طريق الفراغ الضريبى<sup>(٩٧)</sup> . غير أن هذا لا يعنى أنه كلما زاد العبء النفسى للضريبة وبالتالى حساسية الممول تجاهها كلما أصبح من المضمون نجاح تطبيق هذا 'الفراغ'<sup>(٩٨)</sup> . وعلى هذا فانه يمكن القول ان المطلوب في شأن الشرط الحالى هو حساسية المتدلة يشعر بها الممول تجاه الضريبة ولا تدفعه الى تغيير نوع نشاطه الا بعد تفكير في احتمالات النجاح والفشل في نوعية النشاط الجديد ، لا الى مجرد التفكير فقط في التهرب من بعض العبء الضريبى المفروض عليه بصفة كلية أو جزئية .

## (٢) - أشكال الفراغ الضريبى ومدى فاعليته :

أما عن الاشكال التى يتلو من خلالها الفراغ الضريبى فانه يخذ أحد شكلين

أساسيين ، إما شكل مباشر ويتم بمعالجة سعر الضريبة في حد ذاته ، أو شكل غير مباشر ويكون بالعناية بأسس تقدير وعائنها .

« **فالشكل المباشر** » والذي يعنى بالضريبة من خلال تغيير سعرها ، يتم عادة بأحد طريقتين ( على استقلال أو عن طريق الجمع والتأليف بينها ) : إما أن يكون ذلك باستخدام أسعار متباينة يتم بمقتضاها ابقاء السعر العام للضريبة على ما هو عليه مع تخصيص الاسعار المطبقة على أوجه النشاط الجديرة بالرعاية ، أو بتخفيض الاسعار المطبقة على بعض أوجه النشاط المرغوب فيها ، مع زيادتها على أوجه النشاط المرغوب عنها . وتكون الحالة الأولى اذا ما أرادت الدولة تشجيع بعض أوجه النشاط الاقتصادي على حساب البعض الآخر ، وبمعنى آخر اذا ما رغبت توجيه رؤوس الاموال عبر المستغلة الى أوجه النشاط الواقعة في هذا الفراغ ، وإن كان ذلك يتم عادة في حدود الابقاء ( ما أمكن ) على بقية أوجه النشاط على حالها . أما في الحالة الثانية ، فعند الدولة في نفس الوقت تشجيع بعض أوجه النشاط ومحاربة بعضه الآخر ، مع ترك أوجه النشاط الباقية دون احداث تغيير في حالتها<sup>(٩٩)</sup> . ويقصد بهذا بالطبع ، لا اجتذاب رؤوس الاموال غير المستثمرة الى النشاط المراد تشجيعه فقط ، ولكن تحويل ما أمكن من هذه الاموال من النشاط المحارب الى مجالات النشاط المرغوب فيه . وقد يأخذ هذا الشكل المباشر مظهرا آخر وهو الاعفاء الكلى من الضرائب . ويتم هذا عادة لفترة زمنية مؤقتة بمدة معينة ، وغالبا ما تكون مدة الاعفاء عند بداية ممارسة أوجه نشاط محددة ، حيث تعتبر هذه الوسيلة من قبل الدولة بمثابة اعانة سالية لدعم هذا النوع من النشاط بقصد التخفيف من الصعوبات التي يلاقها المشروع عادة في بداية نشاطه ، وبالتالي التشجيع على ارتياد مثل هذه الاوجه من النشاط باجتذاب رؤوس الاموال غير المستغلة تجاه هذا الفراغ الضريبي<sup>(١٠٠)</sup> . كما ان الشكل المباشر من الفراغ الضريبي قد يسير أخيرا في طريق آخر وهو رد الدولة للممولين الذين يعملون في بعض أوجه النشاط بعض أو كل قيمة ما سبق أن دفعوه من ضرائب بمناسبة ممارستهم لنشاط معين . ويحدث هذا في حالة ما اذا لم يكن من الممكن اعفاء الممول بداءة من الضرائب ، وذلك كما في حالة تطبيق « الضريبة على رقم الاعمال » *Impôt sur les chiffres d'affaires* على مراحل الانتاج المختلفة . ففي مثل هذه الحالة يقوم الممول بسداد الضرائب المستحقة حتى المرحلة الاخيرة من الانتاج ثم يسترد ما سبق أن دفعه من ضرائب .

وتستخدم هذه الطريقة عادة في المنتجات التي يتولى الممول تصديرها للخارج . ولكنه قد يحدث في بعض الاحيان ، اذا ما وجد المسؤولون عن السياسة المالية في الدولة انه من الصالح العام تشجيع نوع معين من الانتاج ، فانهم يقرون هذه الطريقة وقيمون بالتالي

فراغا ضريبيا حول هذا النوع من النشاط .

وبالنسبة للشكل غير المباشر للفراغ الضريبي ، فانه يكون كما سلف القول ، عن طريق معالجة الوعاء الضريبي نفسه . ففي بعض الاحوال يجد المسؤولون عن السياسة المالية أن الشكل لمسانة هذا الفراغ قد يؤدي الى زيادة في العبء التصانفي بالنسبة لواجهة النشاط غير المعفاه من الضرائب ، في الوقت الذي يبتغي الاحتفاظ بحجم هذه الواجهة كما هو على الاقل . ولهذا فانه يلجأون الى الشكل غير المباشر عند تقدير وعائلها ، كأن يُقدر الوعاء بطريقة جزافية مثلا . ففي هذه الطريقة تلقى ذات الاسعار الضريبية هي التي تطبق ، ولكن على وعاء يقل عن الوعاء الحقيقي بالقدر الذي يقصد المسؤولون اقامة الفراغ الضريبي به . - هذه الطريقة ، فانه يتسنى هؤلاء المسؤولين أن يحافظوا على الهيكل الضريبي كما هو كائن بلا تغيير ، في نفس الوقت يتمكنون فيه من اقامة الفراغ الضريبي حول أوجه النشاط التي يرونها أساسية .

أما عن مدى فاعلية الفراغ الضريبي في توجيه الاقتصاد القومي ، فقد اختلف الكتاب في هذا الشأن ، فمنهم من أنكروا كلية مفضلا عليها غيرها من الوسائل التي يملكونها واضعو السياسة الاقتصادية للتوجيه الاقتصادي ، ومنهم ( وهو الرأي الغالب والمتشئ مع الأفكار المالية الحديثة ) من اعترف بأهمية الدور التوجيهي الذي تقوم به الضرائب في هذا المجال . والواقع أن هذه الوجهة الاخيرة تتفق في الواقع مع ماهية الضرائب ، وهي بحسب تعريفها لا تعدو أن تكون في النهاية سوى اقتطاع جزء من الدخل ، بدخل في توقعات « المنظم » وهو يُعد لنشاط معين ، فتزيد من عنصر المخاطرة في حسابات الاستغلال الخاصة بالمشروع الذي يتول أمره . وبمعنى آخر تزيد من الجانب السالب على حساب الجانب الموجب بأن تقلل من حجم الربح المتوقع . ولا يخفى ما لهذا من أثر في نفسية المنظم ، وخاصة اذا كان يعمل في مجال انتاجي يحوطه عنصر المخاطرة كالصناعة . فالفراغ الضريبي تبرز فاعليته اذن في المجال الصناعي . الا ان هذه القاعدة ليست مطلقة فمن المعروف وكما سبق أن أشرنا أن هذا الفراغ يعتبر اعانة سلبية من الدولة ، وبالتالي يتوقف مدى تأثيره على أهمية هذه الاعانة . وتتوقف الاخيرة بالطبع على قوة الاعفاء من ناحية<sup>(١١)</sup> ، وعلى معدل الربح في النشاط المُعان . والعنصر الاخير في واقع الامر هو الاكثر أهمية من الناحية العملية . فكلما ارتفع معدل الربح في مشروع من المشروعات الاقتصادية ( المنتجة لسلع انتاجية أو استهلاكية ) كلما زادت فاعلية الفراغ الضريبي اذا ما أُقيم حوله . ولا يقدح في ذلك ما هو ملاحظ من أن مجرد ارتفاع معدل الربح يتكفل عادة باجتذاب رؤوس الاموال ، ولكن هذا لا ينفي أن للفراغ الضريبي أثرا هاما اضافيا في هذا الشأن . هذا بالنسبة لأكثر الحالات ببساطة ، والتي يبدو فيها الفراغ

الضريبي أكثر فاعلية ، وهي التي نادرا ما تلجأ اليها الدولة ، وإذا ما فعلت فيكون ذلك في المتحد لتوجيه النشاط الخاص اليها ، ولمدة معينة عند بداية المنظم لنشاطه في مجالاتها . إلا ان التساؤل يمرض هنا بالنسبة لالوجه النشاط التي تكتنفها درجة كبيرة من المخاطرة ، ( إما لكثرة ما تقتضيه من رؤوس أموال للقيام بالاستثمارات فيها ، أو لطول الفترة المتوقعة لإدراج العائد الاقتصادي المتوقع منها<sup>(١)</sup> ) ، فيما اذا كان للفراغ الضريبي أثر في ازدياد الاقبال عليها وهو كما سبق القول يزيد من الربح المتوقع . والواقع ، ان الاجابة على مثل هذا التساؤل تعتبر من الامور غير المحددة ، إذ لا يتوقف ذلك على مستوى «ربح محسوب» ولكن على أهمية المخاطرة التي تحيط بالمشروع ، بحيث ينبغي البحث أولا عن حجم رؤوس الاموال غير المستقلة في الدولة ، وعلى درجة تغلغل روح المخاطرة لدى المنظمين بها ، ومدى حساسيتهم تجاه الانواع المختلفة من الضرائب المطبقة . فعلى قدر هذه العناصر يمكن أن نقرر أن لهذا الفراغ فاعلية ، وأنه ينتج أثرا ( أو أثرا معينة ومحددة ) .

وبصفة عامة فان « الفراغ الضريبي » يمكن أن يكون أداة طيعة في يد الدولة التي يؤلف القطاع الخاص ( ووسائله المشروعات الخاصة ) الجانب الاكبر من هيكل النشاط الاقتصادي فيها ، أو تقل نسبته في هذا الهيكل ، ولكنه يستمر في الوجود الى جوار القطاع العام السائد على نحو ما أشرنا الى ذلك من قبل ، وذلك في الحالات التي لا تريد السلطة العامة ( عن رغبة منها أو عن عدم قدرة ) التدخل في الشؤون الاقتصادية لتحلها مباشرة . فيمكن للدولة أن تستخدم هذه الاداة في المجالات التي نعرفها عليها ، وان كانت ليست هي الاداة الوحيدة . فلدَى الدولة من الوسائل المالية الاخرى ( كالاعانات الاقتصادية والاجتماعية ومختلف صور النفقات التحويلية ) ما تستطيع أن تستخدمها الى جانب الاستعانة بفكرة هذا الفراغ الضريبي ، وبالتالي تقوى آثاره لدى اقترانه بآثار هذه الوسائل .

وبوصولنا لهذه النقطة ، فالتا نود أن نختم حديثنا عن الآثار الاقتصادية للضرائب بملاحظة عامة وشاملة للزيادة في ايضاح ما تقدم بحثه في هذا الشأن من موضوعات . هذه الملاحظة تتمثل في أن الضرائب ليست هي العامل الوحيد الذي يؤثر على مجرى النشاط الاقتصادي في المجتمع ، وبالتالي فانه يتمتع في الحياة فصل الآثار التي تترتب على الضرائب عن غيرها من الآثار التي تنتج عن العديد من العوامل الاخرى . بل انه قد يصعب اكتشاف العلاقات بين الالثر والمؤثر في كثير من الحالات . ولعل من الامور التي تفسر ذلك ، أن الضرائب لا تتقرر في فراغ ، وبالتالي فان آثارها تختلف باختلاف البيئة ( او النظم ) الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تحيط بها . فآثار الضريبة على أرباح النشاط الصناعي ( أو الزراعي ) في الاقتصاديات الرأسمالية تختلف اختلافا بينا عن آثار

نفس الضريبة في اقتصاديات الاشتراكية و مختلفة اقتصاديا . كدلت فان الآثار الهائية لسياسة الضريبة ترتبط ارتباطا وثيقا بآثار السياسة الانفاقية والاكتنايه العامة . كل ذلك يفرض علينا واحسا اذا ما رغينا في النهوض به متكاملا وشاملا ، أن يبين الحديث عن آثار الضرائب الاقتصادية ، بعد اجراء دراسة مختلف العوامل المشار اليها في اقتصاديات مختلف الدول ، وتلك مهمة لا شك في أنها تتجاوز في طموحها نطاق هذه الدراسة ، التي تقتصر على الاصول العامة ، دون الدخول في تفاصيل التطبيق والتي تختلف من دولة الى أخرى .

### الخاتمة ( مراجع وتطبيقات )

( ١ ) - راجع في تفاصيل ذلك مؤلفنا « أصول الفن المال للاقتصاد العام » ( ص ٣١٧ ص ٣٢٩ ) والمراجع المشار اليها فيه .

( ٢ ) - راجع في ذلك : استاذنا المحرم الدكتور رياض عطية : المرجع السابق ، ص ١٤٥ ص ١٥٧ ، الدكتور حسن عواضة : المالية العامة ، دراسة مقارنة ، ص ٣٩٨ ٤١٥ ، الدكتور جامع : سابق الإشارة اليه ، ص ١٠٥ - ١٢٣ ، الدكتور زين العابدين ناصر : سابق الإشارة اليه ايضا ، ص ١٥٧ وما بعدها ، الدكتور رفعت المحجوب : المرجع السابق ، الكتاب الثاني ، ص ٢٨ ٤٣ ، الدكتور عبد الحكيم الرفاعي والدكتور حسين حلايف : مبادئ الطرية العامة للضريبة ، ص ٢٧ ٤١ ، الكيور بوسس البطريق : مقدمة في المظم الضريبية ، ص ٩ ٢٧ ، وباللغتين الفرنسية ، الانجليزية أنظر :

L. Mehl : op. cit. ( Ch. I pp. 33-56 ) ; G. Gière : op. cit. ( pp.349-352 ) ;

Laferrière et Waline : op. cit. ( pp. 218 231 ) , Gabriel Ardant : Théorie Sociologique de l'Impôt ( pp. 21-27 ) .

H. Laufenburger : Finances publiques comparées , 3e édition , t-d.

Sirey 1957, et son Livre : « Histoire de l'Impôt » Paris, P.U.F., collection « Que Sais-je ! »

Otto Eckstein : Public Finance ( pp. 55-57 ) , De Marco : op. cit. ( pp. 111-117 ) ; H. Dahom : op. cit. ( pp. 59-97 ) .

( ٣ ) راجع في تفاصيل ذلك : الدكتور علي عبد الرسول : المبادئ الاقتصادية في الاسلام والبناء الاقتصادي للدولة الاسلامية ، ص ٢٥٣ ص ٢٦٣ ، القاهرة ، دار الفكر العربي ١٩٦٨ .

( ٤ ) ومع ذلك فقد تدفع الضريبة عينا ، كان يسمح المشرع بجواز التسديد العيني للضريبة اذا كانت الدولة راغبة في توسيع دائرة ملكية قطاعها العام ، ويحدث ذلك احيانا في الدول التي تمر بمرات التحول من الرأسمالية الى الاشتراكية .

(٥) - مرفق بعض النسخ في الضريبة بسببها بين بعض الإيرادات العامة الأخرى كإيرادات المومنين لخاص والقروض العامة عبر لأحاربه

(٦) - خاصة اذا لوحظ ان التشريع الضريبي بالمعنى الواسع هو أحد فروع القانون العام فقامه بالنظر في طرق « الائتزام » الضريبي ، البدولة والفرد . كما تجدر الاشارة هنا أيضا الى أن هذا التشريع يدخل في عداد التشريعات ذات الطابع الاقتصادي ، يدل على هذا الصلات التي تجمع بين التشريع الضريبي وبين الاقتصاد المالي باعتبار ان الأول هو أحد الفروع المنظمة لتدبير الموارد العامة للأخير .

(٧) - وقد أدى ذلك الى ابرار الجوابب الاقتصادية والاجتماعية للضريبة ، التي ازدادت أهميتها على أهمية جوانبها الضبة والمالية ، واصبحت دراسة الضريبة تكون ركنا هاما من اركان الاقتصاد المالي .

(٩) - تعتبر نظريات المنفعة أو العقد بصمة عامة تطبيقا صريحا او ضمنيا لنظرية العقد الاجتماعي Le Contrat Social الشهيرة التي نادى بها الفيلسوف الفرنسي جان جاك روسو في القرن الثامن عشر .

(١٠) - ويتقابل مع هذا التكيف كثير من آراء المفكرين في ذلك الوقت . فقد كان على المواطن على حد تعبير مونتسكيو في كتابه روح القوانين الصادر في عام ١٧٤٨ - ان يعطي جابا من دخله للدولة في مقابل الحصول على حماية السلطة المنتهية في ضمان النظام والعدالة دون اخلال بالتوازن بين المصالح العامة والمصالح الفردية . كما كان من رأى ميرابو - في مؤلفه عن نظرية الضريبة الصادر في عام ١٧٦٦ - أن دفع الضريبة يعتبر رصا مسبقا من قبل المواطن للحصول على حماية السلطة العامة لشخصه وامواله ، كذلك فان هوبز كان يعتبر هو الآخر الضريبة بمثابة ثمن للسلام وشاركه في ذلك الفيلسوف لوك .

(١١) - أنظر في تفاصيل أوجه النقد للنظريات المتقدمة ، الدكتور جامع ، ص ١١٢ - ١١٥ المرجع السابق ، والدكتور البطريق : ص ١٣ - ١٥ . المرجع السابق ، والدكتور زين العابدين ناصر : سابق الاشارة اليه ، ص ١٦٥ - ١٧٠ .

(١٢) - راجع في ذلك مؤلفه « بحث في طبيعة واسباب ثروة الأمم » ( ١٧٧٦ ) :  
( Book V, Ch. II, ).

كذلك نجد هذه القواعد أيضا واضحة في صياغة « أدولف فاجير » Adolf Wagner منذ أكثر من مائة عام ( ١٨٨٠ ) وتصل بتحقيق مبادئ : المساواة ، والاقتصاد ، والمبدأ المالي ، والفن الضريبي . مشار اليه في مقال Marian Weralski أنف الذكر ( ص ٧٩١ ) .

(١٣) - وذلك مع ملاحظة الطابع النسبي لهذه القاعدة والتي يتوقف مصمومها وما تنبئ في التطبيق على نوعية النظام الاقتصادي السائد . أنظر في ذلك مقال « Weralski » ( ص ٧٩٢ - ٨٠٠ ) ومؤلف Z. Madar et H. Rastello ( ص ٢١٩ - ٢٥٠ ) ، وقرآن في ذلك أيضا J. G. Mèrigot : La Justice Fiscale : « Variations sur un thème connu » ( pp. 56-76 ) in R.S.F. Janvier-Mars 1955 No. 1  
C.F. Harris : Les Critères distinctifs d'un bon impôt ( pp. 176-191 ) , in : R.S.F. Avril-Juin, 1957 No. 2.

(١٤) - ونيس معنى ما تقدم بشأن العمومية الشخصية أو المادية أن المشرع الرضعى لا يمكنه ان يدخل عليهما استثناءات . - أن ذلك من الأمور التي مصانعها في العديد من التطبيقات الضريبية ، ومع هذا فانه يقف للمبدئى جوهرها ، لال الاستثناء يؤكد القاعدة كما هو معلوم .

(١٥) - هذا ان كانت توجد أمثلة مادرة للضرائب العبية في عملى الضرائب المباشرة ومثالها العصرية على إيرادات انقد المقولة في مصر .

(١٦) - هذا وأحد الإشارة قبل الدخول في التفاصيل المتعلقة بمضمون هاتين القاعدتين أنهما تدعخلان في إطار العلم المثل أو الضربى Technique Fiscal ou Financière واندت بتقرر بالتطبيق للنظرية الضريبية مع مراعاة الظروف والاحوال الواقعية الخاصة بكل دولة ، بالإضافة الى العوامل الأخرى التي يتعين اعتبارها والتي تختلف باختلاف الهدف من الضريبة التي يراد فرضها .

(١٧) - هذا ويبدو ان منه ها الى ان تبدل المتخلفة يجب ان يكون حرص من غيرها على تطبيق هذه القاعدة وذلك نظراً لما هو مشاهد ومعلوم من معانات الأشهر الضريبة في عدد لا بأس به من بينها سوء التنظيم فعلا عن عدم تقديم الرعى الضربى بدرجة كافية ، الأمر الذى يؤدى صلاحه الى التمكن لمضمون هذه القاعدة من التطبيق على نحو أفضل مما عليه حال الأوضاع الراضة

(١٨) - المزيد من التفاصيل عن هذا الموضوع أنظر :

I. Muhl : Science et Technique fiscales Tome I ( 2ème partie : La Fiscalité et l'Economie pp 199-309, surtout pp. 203-214 ) ;

G. Ardent : op. cit. pp. 481-491 ) , H. Brochier et P. Tobatoni : Economie Financière, op. cit. ( 1ère Partie, Ch. III : Structures Fiscales et Structures Economique pp. 78-109 ) .

C. Lowell Harris : The Adaptation of Tax System to the needs of Contemporary Societies ( pp 113-144 )

(١٩) - بل انه قد يصعب اخلاص هذه الدخول أصلاً من الضريبة نتيجة لما تتمتع به الإدارات القائمة على أمر الحماية في معظم هذه الدول من كفاءة إدارية وتنظيمية عالية ، وعلى الأحص في المملكة المتحدة .

(٢٠) - مزيد من التصيلات عن النظام الضربى في اقتضا شراكي مع دراسة تطبيقية خاصة بالتجربة السوفيتية أنظر رسالة الزميل الدكتور باهر عظم عن :

« Le Système Fiscal en Economie Socialiste » ( l'exemple de l'URSS ). Tome II, Paris, 1969.

(٢١) - في بيان وتفصيل هذه الأسباب الدكتور أمين سلام المرجع السابق ، ص ٢٣٣ - ٢٣٨ ، واستنادا الدكتور محمد حلمى مراد : « أثر بعض الظواهر الاقتصادية الحديثة في النظرية العامة للضريبة » محاضرات ألفت على طلبة دبلوى القانون العالم والاقتصاد في كلية الحقوق جامعة الاسكندرية علم ١٩٧٢/١٩٧٣ ( على الاستئمل ) .

(٢٢) - هذه الاعمال لدى بدأنا منسج فيه الاقتصاد اليوعسلاقي ثم تبعه -لاقتصاد السوفيتي ثم اقتصاديات شر فيه حرب كيوه حتى أصبح منتشرا في الدول الاشتراكية .

(٢٣) - قد كان هذا من أهم الاسباب التي دعت الاعمال السوفيتي الى الاحتفاظ بالصرات

(٢٤) - وهو ما يعبر عنه (ولو على الأقل في الظروف الحالية التي لا يزال فيها العديد من الاقتصاديات الاشتراكية تعمل من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية ) بإلغاء الاقطاع الاناحي ( أ ) ، أولوية على القطاع الاستلاكي (ب) من خلال مملكت معاملة تفصيلية سواء عند تخصيص الموارد الاقتصادية اللازمة له ، أو لدى تسعير منتجاته ، وذلك بقصد خلق الظروف المواتية لاستمرار نموه وتقدمه .

(٢٥) - أنظر في تفاصيل ذلك الأستاذ الدكتور عاطف السيد ، تخطيط الموارد العامة ، التخطيط الضريبي ، ص ٩ وما بعدها ، مذكرة معهد التخطيط القومي رقم ٥١١ ، القاهرة ١٩٦٤ ، والأستاذ الدكتور عاطف صديق : « الضرائب في الاتحاد السوفيتي : تنظيمها ودورها » ( ص ١١ ) وما بعدها .

(٢٦) - وإن كان يلاحظ أن ذلك يتم بنسب متفاوتة ، إلا أن التفاوت هنا يمثل خلافا في الدرجة وليس اختلافا في الطبيعة . لمزيد من التفاصيل عن النظام الضريبي في هذه الدول ، وعلى الأخص بالنسبة لتطور ميكله خلال مرحلة الخصية ، أنظر :

A.R. Prest : Public Finance in under-developed Countries ( Chap. II and III ), and H. H. Hinrichs : A general Theory of Tax Structure Change during economic development ( Chap. 3-7 ) .

(٢٧) - هذا ويلاحظ هنا ان نطاق سريان الضرائب على الاستهلاك في الدول المتخلفة لا يتفق وما عليه الحال في الدول المتقدمة ، فهي تفرض بصفة رئيسية في الدول الأولى على السلع الضرورية ، بينما تفرض في الدول الثابتة على السلع الكمالية . ويفسر هذا التناقض عادة ( الذي ينبغي ألا يقوم ) بالتفرد السياسي والاجتماعي للطبقات المسيطرة في الدول المتخلفة التي تفرض أية زيادة في أسعار الضرائب على السلع الكمالية بحيث تتحمل في نهاية المطاف الطبقات الفقيرة الجانب الأكبر من العبء الضريبي ( بالنظر الى أن طلبها الاستلاكي ينصرف في معظم الاحوال - إن لم يكن كلها - الى السلع الضرورية ) .

(٢٨) - راجع في ذلك الزميل الأستاذ الدكتور محمد دوينار : مبادئ المالية العامة ، ص ١٧٦ - ٢٠٧ ومن ص ٢٦٢ - ٢٦٩ ، وأستاذنا الدكتور رفعت المهجوب : المالية العامة ، الكتب الثاني - الإيرادات العامة ، ص ٤٩ - ١٦٦ ، الدكتور يونس البطريق : المرجع السابق ، ص ١٢٧ - ١٥٣ ، الأستاذ الدكتور بركات والدكتور دراز : مبادئ الاقتصاد العام ، ص ٦٧ - ١٢٤ ، الدكتور احمد جامع : المرجع السابق ، ص ١٢٤ - ٢٥٨ ، الدكتور رشيد الدقر : المالية العامة الجزء الثاني ، ص ٥٦ - ١٣٤ ، الدكتور محمد عبد الله العرفي : مبادئ علم المالية العامة - الجزء الثاني ، ص ٨٧ - ١٦٨ ، الدكتور احمد حافظ الجبوي : اقتصاديات المالية العامة ، ص ١٧٣ - ١٩٠ ، الدكتور حسن عواضة : المالية العامة ، ص ٤١٦ - ٤٦٦ ، الدكتور رياض الشيخ : المرجع السابق ، ص ١٤٥ - ١٥٧ ، الدكتور عبد النعم فوزي : النظم الضريبية ، ص ٥١ - ٩٩ . وباللغتين الفرنسية والانجليزية أنظر :



G. Jere : Le fait générateur de l'impôt, in, R.S.L.F., Paris 1963, M. Duverger : « Finances publiques » ( pp. 367-400 ), A. Barrère : L'économie et Institutions Financières », Tome I ( pp. 165-183 ), H. Laufenberger : Précis d'économie et de législation Financières » ( Revenu, Capital et impôt ) pp. 137-141

Jean Pierre Martin : Imposition d'ordonnance et imposition imitée des Revenues » ( pp. 489-515 ), in R.S.L.F., Paris, 1956 .

Edwin R.A. Schzman : « Essays in Taxation », ( pp. 6-10, and 66-97 ), and, Richard Musgrave : Fiscal Systems, Yale University Press, 1969

(٢٩) - يرتبط تحديد المقدرة التكليفية للأشخاص بمكره عدالة توزيع العبء الضريبي العام على أفراد المجتمع حسب قدراتهم على تحمل هذا العبء ، أو بمقايير أخرى حسب قدراتهم على دفع الضرائب وذلك على وضع يقق العدالة الضريبية بشقيها ، الألفى القائم على تحميل الأفراد المتساويين من حيث القوة الاقتصادية عبئا ضريبيا متساويا ، والرأى القائم على فكرة زيادة نسبة الاستقطاع الضريبي تبعاً لزيادة حجم القوة الاقتصادية للأفراد بتقرير الضريبة العامة ذات الأسطر التصاعدية .

(٣٠) - على الرغم من اختلاف مدلول كل من اصطلاح الدخل واصطلاح الإيراد في علم الاقتصاد فإن كلاهما يستعمل مرادفاً للآخر في الدراسات الضريبية هذا فضلاً عن عدم وجود مثل هذا الاختلاف في المرجع الفرنسية ، حيث يستخدم اصطلاح « Revenu » في كثير من الأحيان مرادفاً لاصطلاح « Income »

(٣١) - ويتطلب ذلك الاستعانة ببعض مدلولات الدخل التي تتضمنها الدراسات الاقتصادية مع النظر إليه في مستواه القومي ، حيث تختلف في هذا المجال أهداف كل من علم الاقتصاد وعلم المالية العامة . أنظر في تفصيلات هذا الموضوع ، الدكتور يونس الطريق : المرجع السابق ، ( ص ٧٢ - ٨٩ ) ، « نالعه الاحلرية أنظر :

Haig, R. M. : The Concept of income » \_ Readings in the Economics of Taxation. American Economic Association, 1959.

Nicolas Kaldor : « An Expenditure Tax » ( pp. 39-48 ), « The Concept of income in Economic Theory ). Fourth Impression, London, 1965 .

(٣٢) - أنظر في تفاصيل هذا التعريف ، الدكتور جامع ، المرجع السابق ، ( ص ١٥٨ - ١٦٢ ) ، وعلى الأخص من ( ١٦٢ - ١٦٧ ) ، عن تحديد قيمة الدخل الخاضع للضريبة ، الدخل الإجمالي والدخل الصافي ، أو تكاليف الدخل واستعملاته ، والدكتور زين العابدين ، المرجع السابق ، ( ص ٢١٤ - ٢١٩ ) ، والدكتور رياض عطية ، ( ص ٢٦٦ - ٢٧٠ ) .

(٣٣) - ويقصد بها بصفة عامة مجموع ما تحت تصرف الفرد من قيم استعمال في لحظة معينة يستوى في ذلك أن تأخذ الشكل المعنى ، كالأرض أو عقار مبنى ، أو سلع إنتاجية أو سلع استهلاكية ، أو أوراق مالية ( أسهم وسندات ) أو مبلغ من النقود .

(٣٤) - راجع في هذين التعريفين أساتذنا الدكتور المحبوب ، المرجع السابق ، ص ١٠٤ - ١٠٥ والمراجع المشار إليها فيه .

(٣٥) - ولواقع ان تقسيم الضرائب الى ضرائب مباشرة وضرائب غير مباشرة هو اهم تقسيمات الضرائب على الاطلاق وهو الذي تنور بمحاسبة اكثر مجموعة من القواعد الخاصة بسنطه المعنى للضرائب .

(٣٦) - وذلك بالنظر الى ما يتطلبه هذا البيان من الدحو في تفصيلات كثيرة نخرجنا عن الاطار المحدد لهذه الدراسة وبالتال فاننا نعمل في ذلك المراجع التالية :

J. Johanson: op. cit. ( pp. 191-342 [7] forms of taxation and Their effects, L. Mehl: op. cit. ( pp. 98-100 ); Laterrière et Waline op. cit. ( pp. 276-288 ) .

وراجع ايضا ، الدكتور رياض عطية ، المرجع السابق ، ( ص ٢٢٦ - ٣٠٨ ) ، والدكتور رجعت المحبوب ، المرجع السابق ، ( ص ٨٦ - ١٢٩ ) ، والدكتور جلمع والدكتور ريس العالدين ، سابق الاشارة اليهما ، ( من ص ١٥٧ الى ٢٢٢ ) ، وس ( ص ٢٠٦ الى ص ٢٩٤ ) ، على التوالي .

(٣٧) - للمزيد من التفصيلات عن هذه المعايير وغيرها والمقارنة بين نوعي الضرائب راجع :

L. Mehl: op. cit. pp. 88-93; Ursula Hicks: Les impôts indirects dans l'Economie Moderne, ( pp. 766-731 ) G. Rullière: Utilité et Réalité de la distinction entre les impôts directs et les impôts indirects, ( pp. 336-360 ) .

(٣٨) - أنظر في ذلك الدكتور عبد المال الصكيان : علم المالية العامة الجزء الاول ، ص ١٩ وما بعدها ، الطبعة الثالثة ، بغداد ، دار الجمهورية ١٩٦٧ .

(٣٩) - ونحن نؤيد في ذلك رأى الزميل الدكتور محمد دويدار لاعتقادنا في سلامة ميراثه من الناحيتين المنطقية والعملية . المرجع السابق ، هامش رقم ( ١ ) الوارد بصفحة ( ١٨٦ - ١٨٧ ) والمراجع المشار إليها في هذا الصدد .

(٤٠) - أنظر في الدور الذى تلعبه الضرائب غير المباشرة في الدول المتخلفة لما لذلك من أهمية خاصة لتضهم الأوضاع الضريبية فيها :

Hubert Brochier: Le problème de l'impôt indirect dans les pays en voie de développement. ( pp. 369-385 ) .

(٤١) - ويطلق على هذه الضرائب اصطلاحى الضرائب على فروغ الدخل Impôt cédulaires sur les revenus Impôt général sur le revenu

(٤٢) - وهذه الرسوم في حقيقتها ( وغيرها مما تقدم ذكره بالفرن ) تمثل ضرائب بالمعنى الفنى للكلمة ولها فان تميز الرسوم ان هو الا على سبل التجوز .

(٤٣) - واستخدم مصطلح المكلف هنا وليس الممول هو من الأمور الموضحة التي تنفق فيها أيضا والرميل الدكتور دويدر ( هامش ١ ، ص ١٨٧ ) وذلك لأن البعض يستخدم اصطلاحا للمكلف والممول دون تفرقه ، هو ما قد حصل على الخطأ بينهما . ولذلك فإنه من الأفضل استخدام اصطلاح المكلف طالما أنه شخص في ربط مع الضريبة بالثبات ، استخدام اصطلاح الممول من الوقت لأن يحدد بالنسبة له دين الضريبة ، وهذا بدوره شخص مكلفا - أي آخر - بدين الضريبة ، يظهر أن عدم دفعه لأية ضريبة تدخل إيراده مثلا في حدود الإعفاء

(٤٤) - ويطلق عليها باللغة الفرنسية

#### Méthode Indiciaire ou méthode des signes extérieurs

(٤٥) - من ذلك وعلى سبيل المثال ما يسمح به التشريع الضريبي الإنجليزي للمزارعين من إثبات حقيقة دخلهم وعدم الواحد بالتقدير الخرافي عن طريق تقدير دفاتر مستظلمة إلى الإدارة المالية .

(٤٦) - وذلك عن مختلف الصور والأشكال التي تدخل في إعداد التهرب الضريبي والذي ينبغي ألا يحتل بطاولة التجسس الضريبي لما يبيها من فوارق على ما هو معلوم في الدراسات المالية .

(٤٧) - هذا الطابع الطابع لطريقة التقدير الإداري يجعلها غير مبررة إلا في حالة ارتكاب المكلف خطأ يبرر اتباع هذه الطريقة على سبيل الجزاء .

(٤٨) - أنظر في هذا المعنى :

P.L. Raynaud: « La psychologie du contribuable devant l'impôt » ( pp. 276-et suiv. ) & L. Mehli: op. cit., ( pp. 333-341 ch. unique \_ Les données psychologiques des relations entre le contribuable et le fisc ) .

(٤٩) - راجع في هذا الموضوع :

A. Barrère: « Economie et Institutions Financières », Tome I ( pp. 174 et suiv. ), et Louis Trotabas: Science et Techniques Fiscales ( pp. 38 et suiv. )

(٥٠) - من أمثلة ذلك أيضا إذا فرض مبلغ ١٠٠ جنيه على دخل قدره ١٠٠٠ جنيه ، وفرض مبلغ ١٠ جنيه على الدخل الذي يبلغ ٢٠٠٠ جنيه ، كان سعر الضريبة الحقيقي واحدا في الحالتين  $\frac{10}{1000} = \frac{1}{100} = 10\%$  وعلى ذلك تسمى مثل هذه الضريبة نسبية لأنها تؤخذ بنسبة معينة من قيمة ما تفرض عليه .

(٥١) - وذلك بالنظر لما هو معلوم من أن التضخمة التي يقوم بها شخص ما بالتنازل عن نسبة معينة من دخله تقل كلما زاد مقدار هذا الدخل .

(٥٢) - لمزيد من التفصيلات عن الضريبة التصاعدية راجع :

1. Parent: Impôt progressif. Matière Fiscale et Ressources économiques, in : R.S.L.F., Paris 1956, A.J.C. Stuart: On progressive Taxation ( pp. 48-51 ), in: Classics in the Theory of public Finance, ( Edited by R. Musgrave and A. Peacock ), New York, 1967

(٥٣) - وهو م. مثل زيادة صراحة لفكرة العدالة الضريبية في كثير من الاحيان .

(٥٤) - ويعنى هنا في الواقع انه ليس هناك فارق بين الضريبتين التصاعدية والتنازلية من الناحية النظرية الا من وجهة النظر اليهما ، ولهذا فان التصاعد يمكن تسميته بأى من الاسمين ، وان كان اطلاق وصف التنازلية بمسألة الاسلوب الواهن من الاساليب الفنية للتصاعد ، يجعل الضريبة أيسر قبولاً عند المكلفين الذين يرجعهم عادة هذا الوصف .

(٥٥) - حيث يتم ذلك لأغراض متعددة يأتي في مقدمتها الخصم لمواجهة الاعباء المالية للمكلف :  
« Réduction pour charge de familles ( ou charges familiales ) »..

(٥٦) - وما يجمل الإشارة اليه في هذا الشأن انه لا يكفي التحقق من الوافقة المشقة للضريبة « Le fait générateur de l'impôt » لجعل المدين بها ملتزماً بقيمتها ، وإنما من الواجب على الادارة المالية المختصة ان تتدخل فحدد المبلغ الذى يلتزم الممول بدفعه كضريبة وهو ما يعرف بقرار ربط الضريبة L'acte créateur de la dette de l'impôt ومثل هذا الاجراء وان كان لا ينشئ الالتزام بالضريبة ، الا ان له أهمية كبرى من حيث تأكيد وجود الالتزام أو تحديد قيمته بعد انقضاء اجراءات الحصر والتقدير بالنسبة لوعاء الضريبة . للمزيد من التفاصيل في موضوع تحصيل الضريبة راجع P. M. Gaudemet: Précis de Finance publiques ( Tome 2, op. cit. pp. 279-301 ).

(٥٧) - نفترض في كل ما تقدم عدم امكان المكلف بدفع دين الضريبة الهرب منها ( أو تجنبها ) ، وهو افراض قد لا يتطابق مع الواقع في بعض الحالات عند حدوث الهرب الضريبى ( أو التجنب ) بالفعل .

(٥٨) - وان كما نعلم من الآن ومقديما ان توزيع المشكلات المشار اليها في المتن على هذا النحو لا يعنى ان هناك انفصالا تاما بين النطاقين الكيفى والكمى في مجال التنظيم الفنى للضرائب ، بل ان مرادفه من ذلك هو احداث فصل منهي ( لا موضوعي ) لأغراض الوضوح في ايضاح المشكلات محل الدراسة بتقريب كل منها الى التقسيم الذى يكون انتسابها اليه اقرب الى طبيعته من الآخر .

(٥٩) - وتقع هذه المناطق في المحاذ في دائرة الموائء البحرية والجوية في الدولة أو في بعض مناطق الحدود المشتركة بينها وبين جيرانها من الدول ، حيث يعرف عمليات التبادل التي تتم بداخلها « بصجارة الترانزيت »

(٦٠) - ومثال ذلك الضريبة على الدخل في إنجلترا بعد تطورها ابتداء من بداية القرن الجائل - للهرب التفصيلات عن هذه الضريبة راجع بحثنا : « نظرات في النظام الضريبي للسلطة المتحدمة ( ص ١٤ - ٧٦ ) .

(٦١) - وهو الوضع المأخوذ به في النظام الضريبي المصري المطبق حاليا .

(٦٢) أنظر في ذلك الزميل الدكتور ريس العالدين ناصر ، المرجع السابق ، ص ٢٩٤ وما بعدها .  
راجع في تفاصيل ذلك نفس المرجع وكذلك أنواع الإدراج وصورة المنظمة وأصحابه ووسائل تلافيه على  
المستوى الدولي والمحل . ( ص ٢٩٨ - ٣١٩ ) ، واستنادا الدكتور محمد حلمي مراد : مالية الدولة ،  
( ص ٢١٠ - ٢١٤ ) ، الدكتور محمد فؤاد ابراهيم : مبادئ علم المالية العامة ،  
( ص ٤٥٦ - ٤٨٥ ) .

(٦٣) لدراسة الإدراج الضريبي الدولي دراسة علمية مفصلة أنظر في ذلك رسالة الزميل الدكتور ريس  
العالدين ناصر :

Zein El-Abedin Nasser : La double imposition internationale et l'intervention des  
organisations internationales pour y remédier Thèse, Paris, 1965.

(٦٤) - أنظر في ذلك بصفة خاصة الأستاذ الدكتور عاطف السيد : محاضرات في التخطيط المالي ،  
ص ٢٣١ - ٢٤٠ ، والدكتور كمال غالي : مبادئ الاقتصاد المالي ، ص ١٠٦ - ١١٤ ، وباللغة  
الفرنسية :

H. Brochier et P. Tabaton : « Economie Financière » op. cit. ( pp. 392-403 ) ; M. Massoin ;  
« Théorie économique des Finances publiques » op. cit. ( pp. 255-290 ) .

(٦٥) - مع ملاحظة ان هذا الدور المنبثق عن طبيعة الرعاء الضريبي يزيد أو يقل بفضل عامل آخر هو  
الفن الضريبي والذي سيشير اليه باعتباره العامل الثالث المشترك في تحديد الحسابية بعد الفراغ من بيان  
العامل بين أيدينا .

(٦٦) - نقصد هنا بالفن الضريبي عموما كل ما يتعلق بتطبيق القوانين الضريبية من قواعد يمكننا من  
خلاصها وبهاذه هذه الحسابية أو الحد منها .

(٦٧) هذا ويلاحظ ان هذه المرونة على أنواع متعددة فقد تكون « انجابية » اذا ما سار تغير الحصيلة  
الضريبية في نفس اتجاه تغير السعر الضريبي ، وبالعكس تكون « سلبية » اذا ما نتج عن تغير السعر تغيرا  
مصادا في الحصيلة الضريبية . ومن ناحية أخرى تكون المرونة قوية اذا ما أنتج التغير البسيط في السعر  
الضريبي تغيرا كبيرا في الحصيلة الضريبية قد يكون بنفس النسبة او بنسبة أكبر ، وتكون المرونة ضعيفة في  
الحالة العكسية أي اذا ما تغيرت الحصيلة تغيرا طفيفا نتيجة تحوّل تغير أكبر في النسبة في السعر  
الضريبي

(٦٨) وهذا العامل كما هو واضح يخرج عن النطاق الاقتصادي . وان خضع الى حد كبير للحالة  
الاقتصادية .

(٦٩) راجع في ذلك الأستاذ الدكتور بركات والدكتور دراز : المرجع السابق ، ص ٢٠٩ - ٢٥٤ ،  
الدكتور رضى المصوب : المرجع السابق ، ص ١٧٥ - ٢٣٦ ، الدكتور كمال غالي : مبادئ الاقتصاد  
المالي ، ص ٧١ - ١٠٥ ، الدكتور رياض عطية ، المرجع السابق ، ص ٢٢٤ وما بعدها ، الدكتور =

المجموعتين : المرجع السابق ، ص ٢٢٢ - ٢٥٢ ، الدكتور رياض الشيخ : المرجع السابق ، ص ١٥٧ - ١٧١ ، الدكتور محمد حلمي مراد : المرجع السابق ، ص ٢٢٥ - ٢٣٨ ، والدكتور محمد وديع بدوي : دراسات في المالية العامة ، ص ٢٤٠ - ٢٥٥ ، الدكتور محمد فؤاد ابراهيم : المرجع السابق ، ص ٤٩٤ - ٥٥٧ . وباللغتين الفرنسية والانجليزية أنظر بصفة خاصة :

A Barrère : « Economie et Institutions Financière » Tome II ( pp. 72-99 ) , H. Launhenger ; Théorie économique. op. cit. Tome I ( pp. 150-163 ) ; M. Masoin : op. cit., ( pp. 290-334 ) , N. Brochier et P. Tabatoni : op. cit., ( pp. 259-288 ) ; P. Tabatoni : Etude Théorique de la translation et de l'incidence des Impôts ( pp. 69-193 ) , Thèse, Aix, 1950 ; H. Krier : La Charge de l'Impôt sur l'économie. Théorie de la pression fiscale, Paris, L.G.D.J., 1944 ; L. Mehl : op. cit. ( pp. 235-302 ) ; G. Ardant : op. cit. ( pp. 61-116 et pp. 177 et suiv. ) ; A. V. De Marco : First principles op. cit. ( pp. 141-170 ) , B. Heber : « Modern public finance » ( pp. 73-91 and pp. 183-200 ) , L. Johanson : Publics Economics ( pp. 274-342 ) , Edwin R. Seligman : The Shifting and incidence of Taxation, Ch. I, New York 1921 ( Reprinted in the Economics of Taxation », A. E. A. 1958 ( R. A. Musgrave and Carl Shoup eds. ) Philip E. Taylor : Economics of Public Finance » ( pp. 305-330 ) ; and Charles M. Allan : « The Theory of Taxation » ( pp. 45-60 ) , Earl R. Rolph : The Theory of Fiscal Economics ( pp. 259-285 ) , N. Kaldor : op. cit. ( pp. 170-188 ) .

(٧٠) - أنظر في هذا على سبيل المثال :

Brochier et Thabatoni : op. cit., ( pp. 240-241 ) .

(٧١) - هو المنهج الذي ينتمي اليه معظم مؤلفي المالية العامة ، ومن بينهم « ماسجريف R. A. Musgrave في مؤلفه « The Theory of Public Finance » سابق الإشارة اليه ، « ويجو A. C. » « Pigou في كتابه آنف الذكر : « A Study in public Finance », p. 72 .

(٧٢) - في هذه الحالة يصير المكلف بالضريبة هو ممولها في نفس الوقت ، ولعل في هذا ما يزيد في إضاح مبررات التفرقة بين اصطلاح « المكلف » و « الممول » ، حيث أن المكلف لا يصير ممولاً الا اذا تحمل عبء الفعل أو الحقيقي للضريبة .

(٧٣) - هنا ويلاحظ أنه يطلق أيضا على عملية نقل عبء الضريبة واستقرارها « راجعة الضريبة » « Répercussion de l'impôt » .

(٧٤) - وبمراجعة ما تقدم ، فانه ينبغي عدم الخلط هنا بين نقل عبء الضريبة وجبايتها من المصدر (أو المنبع) . فالشركة التي تحجز الضريبة المستحقة على ارباح أسهمها لا تعتبر أنها نقلتها الى المساهم ، لان المكلف قانونا بالضريبة ليس هو الشركة ، وإنما المساهم ، وما تفعله الشركة هو انها تقوّم دور المحصل .

(٧٥) - ويلاحظ في هذا الشأن ، انه قد ينتقل عبء الضريبة في بعض الاحيان الى الامام ، وبشكل البعض الى الخلف .

(٧٦) أنظر في ذلك على سبيل المثال :

Philip E. Taylor: op. cit. ( pp. 309-312 ) .

(٧٧) كذلك فانه يلاحظ في هذه الحالة ، أن تخفيض سعر الضريبة المفروضة أو الغاءها يؤدي أيضا الى ارتفاع القصة الرأسمالية للعقار بما يعادل قيمة التحفيض الذى طرأ على الضريبة .

(٧٨) - أنظر في ذلك الأستاذ الدكتور بركات والدكتور دراز : المرجع السابق ، ص ١٥٣ وما بعدها .

(٧٩) انظر في ذلك مؤلف الأستاذ الدكتور بركات والأستاذ الدكتور دراز ، سابق الإشارة اليه ، ص ١٥٤ ، ١٥٥ .

(٨٠) - راجع بصفة أساسية في بيان نقل عبء الضريبة في حالة المنافسة الكاملة ، الدكتور رياض عطية ، المرجع السابق ، ( ص ٢٢٧ - ٢٣٤ ) ، وفي حالة الاحتكار الدكتور دويدار ، المرجع السابق ( ص ٢٤٢ - ٢٤٤ ) ، وحالة المنافسة الاحتكارية الدكتور رياض الشيخ ، المرجع السابق ( ص ١٦٥ - ١٦٧ ) .

(٨١) - سواء ها أن المنحنى ، كما يمر عنه رياضيا ، هو المركز الجامع لمجموع النقاط المعبرة عن علاقة دالة معينة . وهذا التعريف ينطبق على حالة الخطوط المستقيمة ( الدالة الخطية وحالة الخطوط غير المستقيمة ( الدالة غير الخطية ) بعض النظر عما يوحي به المعنى اللغوى لعبارة « منحنى » .

(٨٢) ذلك ان زيادة الثمن التى يترتب عليها نقل الضريبة تؤدي الى انكماش الطلب ، وفي الزمن الطويل الى نقص انتاج السلعة المفروضة عليها الضريبة ، وقبل فرض الضريبة كان الثمن يتجه الى التساوى مع نفقة الانتاج الجديدة ، وبعد فرض الضريبة يتجه الثمن الى التساوى مع نفقة الانتاج الجديدة .

(٨٣) ومعنى الانتاج بنفقة ثابتة انه مهما كانت الكمية المنتجة فان نفقة انتاج الوحدة من السلعة لا تتغير .

(٨٤) ومعنى الانتاج بنفقة متزايدة ان نفقة انتاج الوحدة من السلعة تزيد عند زيادة الكمية المنتجة ، ونقص عند انقاصها .

(٨٥) وهكذا فان حالة الانتاج في ظل النفقة المتزايدة لا تختلف كثيرا من حيث طبيعة نقل العبء الضريبي وتوزيعه عن حالة الانتاج في ظل النفقة الثابتة ، وبالتالي فانه يمكن القول -- بصفة عامة -- ان تعريف بيكس ليس حلالا طيعية ، بقدر ما هو اختلاف في درجة العبء الذى يتحمله كل من المنتج .

(٨٦) - بعضا ضريبة الوعجة هاتى ضريبة تتمثل في مبلغ معين يدفع عن كل وحدة مباعه بصرف سعر عن سعره على سبيل المثال :-

(٨٧) - أو مناصرة القلة كما يطلق عليها في بعض حرك . والتي تتميز عادة بقلة المحتجين وعده تماثل  
سحاب

(٨٨) - الزميل الأستاذ الدكتور محمد دويغار . ملدى المالية العامة . ص ٢٢٨ - ٢٢٩

(٨٩) - راجع في تفصيلات التفرقة بين ظاهري التهرب والتجنب الضريبيين

H. Laufenberger: *Théorie économique*, op. cit. ( pp. 269-282 ); B. Heber: op. cit. ( pp. 88et  
seq. )

(٩١) - أنظر في تفاصيل ذلك بالنسبة للمقدرة على العمل والرحمة فيه وعلى الحوافز بصفة عامة :  
G. F. Break: « Income Taxes and Incentives to work » : An Impirical Study » ( pp.  
529-549 ), E. Rolph: op. cit. ( pp. 227-258 ); N. Kaldor: op. cit. ( pp. 130-140 ) .

(٩٢) - للمزيد من التفاصيل عن أثر الضرائب على الاستهلاك ، أنظر بصفة خاصة :  
Ricard Goode: *Taxation of Saving and Consumption in underdeveloped Countries* » ( pp.  
231-252 ) ,

(٩٣) - راجع في تفاصيل ذلك الدكتور سلام . السياسة الضريبية في الدول المتخلفة  
( ص ٩٥ - ١٢٥ ) والمراجع المشار إليها فيه . وأنظر أيضا :  
N. Kaldor: op. cit. ( part one, No. II, Taxation and Savings » ( pp. 79-101 ) .

(٩٤) - راجع ما تقدم ذكره في هذا الشأن عن تقسيم النفقات العامة الى نفقات حقيقية ونفقات  
تحويلية . ( الفصل الأول - الباب الثالث من هذه الدراسة ) . ولعل في ذلك ما يركي الاخذ بمنهج  
الباحثين الذين يوسعون من الآثار الاقتصادية للضرائب ( بحث تشمل آثار الضريبة وأثر الانفاق العام )  
لدراسة آثار فرض الضرائب في هذا المجال ( توزيع الدخل وإعادة توزيعه ) .

(٩٥) - راجع ما سلف بيانه عن هذه الموضوعات بمناسبة الحديث عن نقل عبء الضريبة في حالات  
المنافسة الكاملة والاحتكار والمنافسة الاحتكورية . هذا وذكر هنا على وجه الخصوص الشروط التي  
يتطلبها ارتفاع الثمن بمقدار الضريبة بالكامل أو عدم ارتفاعه على الإطلاق : ( أ ) يشترط لارتفاع الثمن  
بمقدار الضريبة بالكامل ، أن يكون العرض كامل المرونة بصرف النظر عن درجة مرونة الطلب . ( ب )  
يشترط لعدم ارتفاع السعر على الإطلاق أن يكون الطلب تام المرونة ، أي كانت درجة مرونة العرض .  
وبين هاتين الحالتين المطروحتين ، يمكن القول بصفة عامة ان ارتفاع الائتمان أمر أكثر احتمالا عندما يكون  
العرض أكثر مرونة من الطلب .

(٩٦) - راجع في ذلك بصفة خاصة الأستاذ الدكتور عاطف السيد : « محاضرات في التخطيط المالي »  
سابق الإشارة إليها ، ص ٢١٩ - ٢٢٩ و ٢٤٠ - ٢٤٤ ، والأستاذ رشيد الدفر : المالية العامة - الجزء  
الثاني ( الفصل السادس التوجيه الضريبي ، ص ١٥٧ - ١٧٠ ) ، وأنظر أيضا مقال :

Alan. T. Peacock: *La politique Fiscale au Service du développement économique* » ( pp.

7-19 »



(٩٧) - فلا عرء بعصرية عالية مهسا كان سحرها اءة جس بها الممء . قله بأءائها عن طيب حاضر ، إما عن اقتناع بالترضية التى يقوء بها . أو خوف من لسلطاب نعماءه ، أو بعوء على أءنها

(٩٨) - بالناب عصب صربى ( حساقى ونفساق ) مائع به قد يءفع المول ان ىبع أى فراغ صربى وأحويل . سمائه مستعل وعبر المستقل داخله ، وبفض النظر عن مءى استءاءه الشخصى لنوع الشاط الواقع فى نطاقه هنا الفراغ ، الأمر الذى ىتبع عنه الموصى وعشل الساسة الاقتصادية فى مجموعها .

(٩٩) - وبمعنى آخر هاء أوجه الشاط الاقتصادى تقسم فى هذه الحالة الى ثلاثة أقسام : قسم ىضم أوجه الشاط المرعوب به ىقام حوله فراغ صربى ، وقسم ثان ىضم أوجه الشاط المرعوب عنها حيث ىرفع السعر الصربى المطبق عليها ، وقسم ثالث تظل الاسعار الضريبة الخاضع لها على ما هى عليه .

(١٠٠) - اء من العسر تصور أن ىغير الممول نشاطه مدفوعا باعفاء مؤقت للضريبة ، الا اذا كان هناك من الحوافز الاخرى التى تدفعه لذلك . ( كحافز الربح أو الاستءاء الشخصى ) .

(١٠١) - أى ما اذا كان هذا الاعفاء كليا أو جزئيا حيث ىتوقف ذلك بدوره على سعر الضريبة المطبق أصلا .

(١٠٢) - وتحفل الاقتصاديات المختلفة بأئلة كثيرة لذلك فى واقعها التطبيقى ، وعلى الأخص فى تلك التى لا تزال فى بداية عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية حيث ىمجم الشاط الخاص عادة عن ارتباء آفاق هذه الأوجه من النشاط ما لم ىعضء الباعء الفردى ببواعء أخرى تحفزها على توظيف رؤوس أمواله فيها .



## الفصل الثالث

### « إيرادات الدولة الائتانية المستمدة

#### من القروض العامة

**تقديم:** نحدث في كثير من الأحيان أن تحتاج الدولة الى اتفاق مبالغ كبيرة في وجه (أو أوجه مختلفة) من وجوه الاتفاق العام لا تسمح الإيرادات الدورية المنتظمة السابق بيانها (وعلى الأخص الضرائب) بتغطيتها. وتلجأ الدولة في مثل هذه الأحوال الى إقراض المبالغ التي تحتاجها، وبهذا تحصل على الموارد المالية اللازمة المطلوبة، وفي نفس الوقت لا يستقطع شيء من إيرادات العام الذي تقوم فيه بهذه النفقات. وتعرف هذه العملية بالقروض العام الذي يعد موردا من موارد الدولة الائتانية، وإن كان لا يتصف بالدورية والانتظام.

ونسلك الدولة في هذا السيل عادة في حالتين أساسيتين:

الأولى، حينما تصل الضرائب الى حدها الأقصى، وذلك ببلوغ «المعدل الضريبي» حجمه الأمثل، الأمر الذي يعنى أن «المقدرة التكاليفية القومية»<sup>(١)</sup> تكون قد استنفدت، بحيث لا يصح للدولة أن تلجأ الى مزيد من الضرائب والآن أدت الى تدهور النشاط الاقتصادى ومستوى المعيشة.

والالتجاء الى القروض في هذه الحالة لا يعطله استنفاد المعدل الضريبي للمقدرة التكاليفية القومية، إذ استنفاد هذه الأخيرة لا يعنى استنفاد المقدرة المالية للاقتصاد القومى ككل بجميع مصادره، (أى مقدرة الدخل القومى على تحمل الأعباء العامة بمختلف صورها)، إذ يظل من الممكن أن تلجأ الدولة في سبيل تغطية نفقاتها العامة، الى القروض العامة، أو الى الوسائل النقدية، وهى ما تعرف بالاصدار النقدى الجديد.

والثانية، في الحالات التي يكون فيها للضرائب ردود فعل عنيفة لدى المكلفين، حتى وقبل تحقق الحالة السابقة، وهو ما يعنى أن للضرائب بالإضافة الى حلولها الاقتصادية، حدودا أخرى من طبيعة نفسية تضع قيودا على قدرة الدولة في الاستعانة بها. في مثل هذه الأحوال يشكل القرض وسيلة فعالة في يد الدولة لتجميع المدخرات التي لا تستطيع الضرائب الحصول عليها، وبالتالي فإن عبء تمويل النشاط العام في أبعاده المتعددة، يصبح موزعا بين جانبين من الأفراد، المقرضين والممولين بدلا من كونه قاصرا على فئة بمولى الضرائب وحدهم. وفي الحالتين المتقدمتين لا تقتصر أهمية القروض العامة على كونها موردا غير منتظم يستخدم في تمويل النفقات العامة<sup>(٢)</sup>، بل انها تمثل من الناحيتين النظرية

والتطبيقية أداة من أدوات السياسة المالية ( بل والسياسة الاقتصادية بالمعنى الواسع ) ، أى وسيلة من وسائل التوجيه الاقتصادى ، ينبغى استخدامها بعناية فائقة لخدمة الاعراض الاقتصادية للدولة ، فى ضوء علاقتها بمستوى الدخل القومى ومدى التأثير الذى تمارسه بالنسبة له .

وحتى يتسنى لنا الايام « بالقروض العامة » كمصدر من مصادر إيرادات الدولة التى تتسم بطابع الائتمان ، فاننا نعى هذه المهمة فى ثلاثة مباحث متتالية نسلو فيها تعريف القرض العام وتقسيماته المختلفة مع بيان طبيعته الاقتصادية والقانونية ، والحواسب الاساسية فى التنظيم الفنى للقروض العامة ، واخيرا ، آثارها الاقتصادية .

## المبحث الاول

### ماهية القرض العام وانواعه المختلفة

#### وأهمية الوقوف على طبيعته الاقتصادية والقانونية<sup>(١)</sup>

يتألف المبحث الحالى من ثلاث نقاط رئيسية بوضوح فيها على التولى المقصود بالقرض العام ومدى تميزه عن الديون الأخرى التى تلتزم الدولة بالوفاء بها وعلى الأخص الاصدار النقدى ، ( باعتبار ان عملية اصدار نقود جديدة تتضمن ديناً عاماً على الاقتصاد القومى ) ، والتقسيمات المختلفة للقروض العامة ( أنواعها ) ثم نعقب على أثر الفراغ من ايضاح هاتين النقطتين ببيان الطبيعة الاقتصادية والقانونية للقرض العام لما لذلك من أهمية خاصة فى هذا المجال ، تتمثل أساساً فى تفهم نطاق الدور الذى يمكن ان تلعبه القروض العامة فى الاقتصاد القومى ، هنا فضلاً عن تحديد الأساس الذى يستند اليه اطراف الالتزام الائتماني ، وهما الدائن ( المقرض ) والمدين ( المقرض ) وهو الدولة فى دراستها الحالية .

( أ ) - ماهية القرض العام ( تعريفه ، ومدى تميزه عن صور الدين العام الأخرى ، وبصفة خاصة الاصدار النقدي الجديد ) :

( ب ) - التعريف بالقرض العام ( ماهيته بالمقارنة مع الضريبة ) :

يمكن تعريف القرض العام « Emprunt ( au Dette ) publique; public Loan » بأنه عبارة عن مبلغ من المال تحصل عليه الدولة عن طريق الالتجاء الى الغير ( الافراد ، او المصارف ، او غيرها من المؤسسات المالية ) مع التعهد برد مبلغه ودفع الفوائد عن مدته وفقاً لشروطه .

يتضح من هذا التعريف ، ان القرض كمورد من موارد الدولة يختلف عن الضريبة باعتبارها أهم الموارد العامة على الإطلاق وان كان يجمع بينهما بعض أوجه الشبه المشتركة في كل منهما . ومن أبرز هذه الواجه التي تمثل قاسما مشتركا بين كل من الضريبة والقرض العام ، ان الأفراد هم الذين يتحملون نهائيا عبء كل منهما في التحليل الاخير ، وهذا واضح من تعريفنا السابق للضريبة ، أما بالنسبة للقرض ، فمن المعلوم ان الدولة عندما تقوم بسداده ، يعتبر ذلك وجها من أوجه الانفاق العام يستلزم تدبير الموارد الكافية لمواجهة ، ومعروف ان الضرائب هي أهم موارد الدولة . وهكذا نرى ان دافعي الضرائب هم الذين يتحملون في النهاية عبء القروض العامة في معظم الاحوال ، عن طريق تحمل العبء الضريبي . ويتشابه القرض العام مع الضريبة ايضا في وجوب صدور قانون بكل منهما ، وقد سبق ان رأينا هذا بالنسبة للضريبة ، وسنراه الآن فيما يتعلق بالقرض بمناسبة دراستنا لكيفية اصداره في المبحث المقبل . غير أن القرض العام يختلف عن الضريبة من عدة وجوه . فبينما تعتبر الضريبة مساهمة اجبارية في تغطية نفقات الدولة التي تحصل عليها من المكلفين بصفة نهائية دون ان تدفع عنها أية فوائد ، يقوم القرض ( كقاعدة عامة ) على أساس المساهمة الاختيارية من جانب المكتب في القرض ( المقرض ) ، كما تلتزم الدولة برد المبالغ المكتتب بها ودفع فوائد عنها حتى يتم الرد . كذلك نجد أن الضريبة لا تخصص حصيلتها لوجه معين دون أوجه الانفاق بل تمتزج الإيرادات المستمدة بواسطة مختلف الضرائب لتكون مبلعا واحدا يخصص للاتفاق العام . أما القرض فالأصل فيه أن تخصص حصيلته لغرض معين يحدده القانون الذي يميزه . ولقد أدى التطور الذي طرأ على المالية العامة الى التخفيف من حدة أوجه الاختلاف المشار بها . فمن جهة قد تلجأ الدولة في بعض الاحيان الى اصدار قروض اجبارية يلتزم المواطنون بالاكاتب فيها ، وقد تكون القروض في هذه الحالة بفائدة او بدون فائدة ، او بفائدة رمزية ومن ثم يقترب القرض العام من الضريبة من هذه الناحية ، ومن جهة أخرى قد تعقد الدولة قرضا مؤبدا لا تلتزم فيه بالسداد خلال مدة معينة ، وهنا أيضا يقترب القرض العام من الضريبة . كذلك فان القروض العامة لا تخضع لاي تخصيص في أوقات الحروب ، وفي هذا كله يقترب القرض العام من الضريبة . وفي الوقت الذي يتطور فيه القرض العام في الاتجاه السابق مقتربا من الضريبة ، فان الضريبة تتطور في اتجاه معاكس مقتربة من القرض العام ، اذ يحدث أن تخصص حصيلة بعض أنواع من الضرائب تمويل أنواع معينة من النفقات العامة<sup>(٤)</sup> .

## (٢) مدى تميز القرض العام عن صور الدين العام الاخرى وعلى الأخص الاصدار النقدي :

أما عن مدى تميز القرض عن صور الدين العام الاخرى ، فانه يلاحظ أن القروض العامة بالمفهوم المتقدم للقرض العام ، ليست الصورة الوحيدة للدين التي تلزم الدولة بالوفاء بها ، إذ تلزم الدولة بالعديد من الديون والالتزامات المالية نتيجة مباشرتها لوظائفها المختلفة ، والتعويضات التي يحكم بها عليها ، او التي تقدرها لمن تنزع ملكيته للمنفعة العامة ، وغير هذا من صور الالتزامات . والقروض وإن إتفقت مع هذه الالتزامات في انها دين يقع عبؤه على الدولة مكنونة في مجموعها ما يعرف بالدين العام . **Dette publique** . « Public debt » الا أنها تختلف عنها اختلافا كبيرا من الناحية المحاسبية . فبينما تظهر الالتزامات الاخرى في الميزانية العامة للدولة في باب النفقات ، نجد أن القروض العامة تسجل في جانبي الإيرادات والنفقات معا ، وان لم يكن ذلك في نفس الوقت . فهي تظهر في جانب الإيرادات وقت تحصيل المبالغ المكتسبة بها . وفي جانب النفقات عند دفع فوائد وسداد أقساطها . وهكذا فانه يتضح مما سلف ذكره ، أن القروض العامة هي مجرد جزء من الدين العام وبالتالي فانها ليست الصورة الوحيدة له ، كما انها لا تنطبق في كل تفاصيلها مع صوره الاخرى ، وان جرى العرف على استخدام لفظ القرض العام كمرادف للدين العام وبالنظر الى أن هذه القروض تعتبر في وقتنا الحاضر أهم الموارد الائتمانية في مالية الدولة الحديثة .

وقبل أن نتعرض الى دراسة مختلف ما تثيره القروض العامة من نقاط أساسية يلزم التعرف عليها للتعريف بها كمورد ائتماني من الموارد الائتمانية في الدولة ، فان هذا المورد لا يستنفذ كافة مصادر الائتمان فيها ، إذ لا يزال بمقدورها - ولو على الأقل من الناحية النظرية - الالتجاء الى الوسائل المتعارف عليها في مجالات السياسة النقدية والائتمانية وعلى الأخص الاصدار النقدي المجهد . وإذا كانت خطة دراستنا الحالية للإيرادات العامة تصدر خلافا من دراسة الاصدار النقدي<sup>(٥)</sup> ، فان أصداءه تتردد كثيرا بمناسبة الحديث عن الدين العام ، ومن بينه القروض العامة ، وهو الامر الذي يدعونا لبيان أسبابه ، ربما للمعلم والحدود بين هذا الاصدار وبين هذه القروض .

وأول هذه الاسباب ان الدين العام يرتبط لدى العوام بفكرة طبع نقود جديدة وفرض قبولها من جانب الجمهور وبصفة خاصة من دائني الدولة كصناعة قانونية . وقد يدفع الدولة في هذا الاتجاه عدم كفاية الضرائب ، وعجزها ، أو عدم رغبتها في الاقتراض من مصادرها العادية ، أي بواسطة طرح سندات حكومية ذات فائدة . ففي هذه الظروف قد تجد الدولة في اصدار المزيد من العملات الورقية والمعدنية طريقا سهلا للحصول على القوة

الشرائية . هذا الارتباط بالتصور العائى المتقدم يمكن أن يكون معرراً ، بل وهو الامر الحادث بالفعل ، من وجهة نظر التحليل الاقتصادى ( النقدى والمالى ) ، إذ أن إصدار نقود جديدته يمثل في جوهره ديناً على الاقتصاد القومى ، على اعتبار أن وحدة النقد المستحدثه تعبر عن قوة شرائية ، تفقد كل قيمة لها ، اذا لم تصادف ما تستحوذ عليه من الانتاج القومى في صورة سلع أو خدمات ( بعض النظر عن مصدر الانتاج ، «قطاع العلم او الخاص» ) وهى بهذه المثابة تعتبر عبئاً ( أو ديناً ) يلزم الوفاء به عن طريق دعم القدرة الانتاجية للمجتمع قبل التفكير في أمر تغذية الدورة النقدية فيه بأى إصدار نقدى جديد ، والا كان معنى الاندفاع في الاتجاه العكسى هو تعريض هذا المجتمع ليس فقط لخطر التضخم ، بل ولانهيار نظامه النقدى . ( وتتجلى هذه المخاطر لدى الاتجاه لهذا الإصدار في تمويل عملية التنمية لاقتصاد متخلف لم يبدأ بعد مراحل نمته ، أو لا يزال في أول الطريق إليها ) .

وبصفة عامة فإن عملية الإصدار النقدى تحتر سلاخاً ذا حدين . وللاستفادة من الحد المفيد فانه يجب ملامسته ( على نحو ما توصى به الدراسات المتخصصة في التنمية الاقتصادية والدراسات النقدية المتخصصة ) بكل حذر بحيث يكون : أولاً ، الجهاز الانتاجى في الاقتصاد على درجة كبيرة من المرونة . ثانياً ، أن يوجد فائض في عناصر الانتاج . وفي نفس الوقت ، فانه يجب على المسؤولين عن السياسة المالية والنقدية في الدولة اذا ما اضطروا لعملية الإصدار النقدى ، ان يقوموا بها على دفعات بسيطة ليتمكن الاقتصاد الذى يكون مجالاً لهذا الإصدار من امتصاصها ومقاومة ما تحدثه من اضطرابات وأن يوقفوا هذه العملية فور اتجاه الاسعار الى الارتفاع اتجاهها ملحوظاً درعاً لخطر التضخم .

ومن ناحية أخرى ، فإن الإصدار النقدى باعتباره ديناً عاماً على المعنيين المتقدمين ، يعد من قبيل الوسائل المباشرة التى تلجأ اليها الدولة في بعض الاحوال وتخلق بها قوة شرائية جديدة ( بمراعاة شروط معينة ) تعد من قبيل الوسائل التدخلية المباشرة التى تُكوّن مجالاً لدراسات متميزة ، ليس هنا مجال الخوض فيها او فيما ترتبه من نتائج في هذا الشأن . غير أن الإصدار النقدى وان كنا لا نعرض له بهذا الوصف فانه قد يثور الحديث عنه تحت وصف آخر ، ( لا نفتقد معه طبيعته او نتائجه الاساسية ) ، وان كان ذلك يحدث بشكل غير مباشر ، بتحوّل الدين العلم الناشئ عن القروض العامة الى نقود ، عندما يجرى التعامل في سنوات هذه القروض بطريقة تؤدى الى زيادة عرض النقود ، من خلال التوسع في خلق الائتمان . فعندما يقوم البنك المركزى بشراء سندات القرض الحكومى من الدولة مباشرة أو من سوق الاءاق المالية ( في حالة وجودها ) فانه يقوم بتسديد ثمن هذه

السندات باضافة قيمتها الى رصيد الحساب الجارى في الدولة ، أو بشيك مسحوب على نفس البنك المركزى لحساب البائع . وفى كلا الحالتين يكون البنك المركزى قد تسبب في زيادة أولية لكمية النقود عن طريق اصدار نقدي جديد بقيمة القرض . ولا يقتصر الامر على ذلك فان هذه الزيادة الأولية في كمية النقود ستؤدى الى زيادة احتياطيات البنوك التجارية ، وبالتالي يبدأ النظام المصرفى فى مجموعه فى مضاعفة هذه الزيادة الأولية عدة أضعاف ( مضاعف الاثنان ) ، يتوقف عددها على قواعد النظام المصرفى ( مثل نسبة الاحتياطى القانونى ) وعاداته ، والحالة الاقتصادية السائدة ( مثل مستوى النشاط الاقتصادى ، ومدى توافر أوجه الاستغلال المناسبة ) . وهكذا فانه بهذه الطريقة غير المباشرة ، يجد الاصدار النقدي سبيلا الى الوجود فيما يعرف فى مجال القروض العامة الداخلية « بالقروض الزائفة » ، والتي لا تخرج فى جوهرها عن أن تكون وسيلة مقنعة الى زيادة الاصدار النقدي ، ولهذا فان مناقشة الآثار الاقتصادية للقرض العلم الزائف بالمعنى المتقدم ، تعتبر عرضا للآثار الاقتصادية لزيادة كمية النقود ، وهو الامر الذى سوف نشور اليه فى موضعه المناسب من هذه الدراسة .

على هذا النحو من الايضاح ، يخلص لنا المقصود بالقرض العلم ، فى نطاق الديون العامة ، وتكون الخطوة التالية لنا بعد ذلك ، هى أن نتعرف على تقسيماته ( أو أنواعه ) المختلفة .

(ب) - **التقسيمات المختلفة للقرض العلم ( أنواع القروض العامة من حيث مصدرها المكاى ، ومدى حرية الاكتاب فيها ، ومن ناحية توقيتها أو تأييدها ) :**

يمكن أن تقسم القروض العامة من حيث صورها وأنواعها الى تقسيمات متعددة تختلف باختلاف المعيار الذى يستند اليه كل تقسيم . فمن ناحية مصدر القرض المكاى ، يمكن تقسيم القروض الى داخلية وخارجية ، ومن ناحية حرية الاكتاب فيها ، يمكن تقسيمها الى قروض اختيارية وقروض اجبارية ، ومن ناحية توقيت القروض ( أو مداها الزمنى ) ، يمكن التمييز بشأنها بين القروض المؤجلة ، والقروض المؤتة ( بأجلها المتعددة ) .

( ١ ) - **من ناحية مصدر القرض المكاى ( القروض الداخلية والخارجية ) :**

يكون القرض داخليا « Emprunt intérieur , Internal debt » اذا قام بالاكتاب فى سنهاته أشخاص طبيعون او اعتباريون داخل الدولة المقترضة ، أى عندما يكون السوق المالى الذى يعقد فيه القرض داخل الدولة . ويستلزم عقد القرض الداخلى توافر



المدخرات الوطنية التي تزيد عن حاجة السوق اعلى للاستثمارات الخاصة بالقدر الذي يحكم لنحويتها . مصيه مبلغ القرض . ويطلق على القرض الداخلي بهذا المصهور أحيانا اسم « القرض الوطني » *Emprunt patriotique; patriotic loan* ، ذلك إشارة الى القرض الوطني الذي يستخدم القرض في تحقيقه ، كإن يكون ضروريا لمواجهة نفقات حرب أو حوض الدولة غمارها أو تمويل مشروعات التنمية وإعادة البناء عقب الكوارث الطبيعية والحربية ، أو يكون الهدف منه تخليص الدولة من عبء دين عام خارجي ينقل كاهلها . وفي مثل هذه الحالات ، لا يتضمن القرض أية مزايا للمكتسبين أو فوائد ذات بال ، كما يحدث عادة في القروض العادية الأخرى .

« اما القرض الخارجي » *Emprunt Expérieur, External Loan* فان المكتسبين في سندات هـ الاشخاص الطبيعيون والاعتباريون الذين يقيمون خارج الدولة ، ومن ثم فان الاكتساب فيه يطرح في السوق المالي الخارجي . فالدولة تتوجه في هذه الحالة الى المدخرات الأجنبية في دولة أخرى ، أو تلجأ الى مؤسسة من مؤسسات التمويل الدولي لأقراضها . وغالبا ما يتطلب عقد القرض الخارجي أن تخضع الدولة على سندات القرض من الضمانات والمزايا فضلا عن الفوائد المنصوص عليها ، لتشجيع الأفراد ( والمؤسسات الدولية ) على منح الائتمان للدولة المقترضة<sup>(٧)</sup> . وتنتج الدولة الى عقد القروض الخارجية بصفة عامة ، حيث لا تكون هناك مدخرات أو رؤوس أموال وطنية كافية للقيام بالمشروعات الإنتاجية الضرورية ؛ ومن ثم ترى الدولة الاستعانة برؤوس الأموال الأجنبية على أن تستخدمها هي نفسها ، لا أصحابها الأجانب ، في عملية التنمية الاقتصادية ، ولما لعدم كفاية حصيلة الدولة من العملات الأجنبية لتغطية العجز في ميزان مدفوعاتها .

وقد يتحول القرض الخارجي الى قرض داخلي أو العكس<sup>(٨)</sup> . ومن أمثلة ذلك ، أن تعتمد الدولة ، عند تحسن ظروفها وأوضاعها الاقتصادية ، الى تحويل القرض العام الخارجي الى قرض عام داخلي أو وطني قبل حلول أجله ، وذلك بقيام الدولة أو مواطنيها بشراء سندات القرض من الدائنين المقيمين في الخارج . ومن الأمثلة الدالة على هذا في تاريخ مصر المالي ، ما قامت به الحكومة المصرية في عام ١٩٤٣ حينما حولت قروضها الأجنبية الى قروض وطنية ، حيث قامت بعملية تبديل الدين الاجنبي والوطني بتخفيض سعره ، كما قامت بتحويل سندات الدين الموحد والدين الممتاز الى سندات القرض طويلة الاجل بسعر ١/٤ ٣٪ . ومن ناحية أخرى ، قد يتحول القرض الداخلي الى قرض خارجي اذا ما تحولت ملكية السندات الى الاشخاص المقيمين داخل الدولة ، الى ملكية اشخاص ينتمون الى دول أخرى .

(٢) - من ناحية الحرية في الاكتاب ( القروض الاختيارية والقروض الاجبارية ) :

الاصل في القروض العامة ان تكون اختيارية . ويقصد بالقرض الاختيارى *Emprunt Volontaire, Voluntary loan* أن يكون الافراد أحرارا في الاكتاب في سندات القرض او عدم الاكتاب فيه ، مراعين في ذلك ظروفهم الخاصة والاعتبارات المالية والاقتصادية التى تحيط بهم ، وبالمقارنة مع فرص الاستثمار الاخرى المتاحة لهم . ولكن قد يحدث ان تتجاوز الدولة عن هذا الاصل ، فتلجأ الى اصدار قروض اجبارى « *Emprunt forcè, Forced loan* » لا يترك للأفراد فيه حرية الاكتاب أو عدم الاكتاب في سندات ، وانما يجبرون عليه بالاوضاع التى يقرها القانون . هذا ويلاحظ ان القرض الاجبارى غالبا ما يكون داخليا لان سلطة الدولة في جبر الافراد على الاكتاب في قروضها لا تمتد الى خارج حدودها الاقليمية . أما القرض الاختيارى فانه يمكن أن يكون داخليا أو خارجيا .

وقد تعقد الدولة قرضا اختياريا ، ثم تحولته الى قرض اجبارى بعد ذلك حين ترجىء ميعاد سداده ، دون أن تأخذ موافقة المقرضين على هذا التأجيل ( وغالبا ما يحدث هذا بالنسبة الى القروض قصيرة الاجل ) .

ويقتررب القرض الاجبارى من الضريبة بالقدر الذى يعتمد به عن القرض الاختيارى او العادى بحيث يمكن اعتباره وسيلة وسطا للحصول على ايرادات للدولة . ذلك أن صفة الاجبار فيه تجعله أقرب شها بالضريبة ، وخاصة ان الدولة تلجأ الى نفس القواعد المقررة فيما يتعلق بالضرائب لتحديد المبلغ الذى يكتب به الافراد جبرا عنهم . الا أن القرض الاجبارى لا يزال بعيدا عن الضريبة لما يتضمنه من رد المبالغ المقرضة ودفع فوائد عنها الى المكتسبين فيه ( وان كان هذا لا ينفى أنه كثيرا ما يتم عقد القروض الاجبارية دون تقرير أية فوائد ) .

وتتنوع الاسباب التى تلجأ الدولة الى عقد القروض الاجبارية . ويمكن أن نذكر من بين هذه الاسباب ، تلك الحالات التى تضعف فيها ثقة الافراد فى الدولة ( لظروف وبواضع مختلفة ) ، بحيث لو ترك الاكتاب فى القروض اختياريا للافراد فانهم لا يقدمون عليه ( كليا ، أو جزئيا ) نظرا لضعف ( أو عدم ) الثقة من جانبهم ازاء الحالة الاقتصادية للدولة وقدرتها على رد مبلغ القرض والوفاء بالتزاماتها بالنسبة له . كذلك فان الدولة قد تتبع هذا الاسلوب ، فى الحالات التى يسود فيها التضخم بما يصاحبه من آثار تودى الى ارتفاع مستوى الاسعار ، وإلى تدهور قيمة النقود<sup>(٨)</sup> ، فترى الدولة فى هذه الاحوال ، اجبار الافراد على اقراضها حتى تحتص جزءا من كمية النقود السائلة فى ايديهم للحد من

آثر التضخم السائد . هنا ، ونجمل الإشارة هنا الى أنه نظرا لخطورة الآثار المترتبة على عقد القروض الاجبلية ، فان هذه القروض تلقى انتقادات كثيرة في الفكر المالي ، الامر الذي يجعل الدول تميل الى عدم اللجوء اليها الا في حالات الضرورة القصوى .

### (٣) - ومن ناحية توقيت القرض ( القروض المؤبدة والقروض المؤقتة ) :

يكون القرض مؤبدا أو دائما « *Emprunt perpétuel* » اذا كانت الدولة لا تلتزم بالوفاء به من خلال مدة معينة مع التزامها بدفع فوائده الى حين الوفاء . والصفة المتقدمة هنا مقررّة لصالح الدولة دون المقرضين ( الدائنين ) ، اذ يجوز لها في أى وقت الوفاء بالقرض المؤبد دون أن يكون من حق هؤلاء الاعتراض على هذا وطلب استمرار القرض وتحصيل فوائده .

أما القرض المؤقت ، أو القابل للاستهلاك *Emprunt amortissable ou remboursable* ، فلتزم الدولة بالوفاء به في وقت معين ، وطبقا للقواعد المتفق عليها في قانون الاصدار ، كأن تحدد التزامها بالرد بعد خمس ( أو عشر سنوات ) أو في حدود تقع بين تربعين محددين ، كأن تلزم العولة نفسها بسداد القرض ما بين ثمانى سنوات وعشر سنوات من تاريخ اصداره<sup>(٩)</sup> .

وحينا يكون القرض مؤبدا ، تتمتع الدولة بقدر كبير من حرية اختيار الوقت الملائم لها لتسويته ( بسداد قيمته ودفع فوائده ) كأن تتحين فرصة وجود فائض في الميزانية تستخدمه في الوفاء ، أو ترقب احوال السوق المالية وتتبع مسار وانحمار سعر الفائدة ، لتتخلص من جزء من الدين في ظروف مواتية من وجهة نظرها . الآن القروض المؤبدة تمثل خطورة في نفس الوقت ، بالنظر الى أنها لا تلزم الدولة بالسداد في أجل معين ما قد يفرى ذلك الحكومات المتعاقبة على عدم تسويتها ، وتكون النتيجة أن تتراكم الديون على الدولة وتزداد أعباؤها مما قد يفضي في النهاية الى تدهور الاحوال المالية فيها ، ( وهذا هو الامر المشاهد عملا وخاصة في الدول المتخلفة حيث تمجد الحكومات في أغلب الاحوال - ان لم يكن كلها - الاسباب العديدة للتطرق بعدم الوفاء في هذه الحالة ) ، وذلك بخلاف القرض المؤقت حيث لا يتحقق الخطر السابق ، بالنظر الى أنه اذ يفرض على الدولة ضرورة السداد ، يؤدي الى تخليصها من ديونها في أجال محددة مما يزيد من قدرتها على الاقتراض مرة أخرى اذا طرأت الظروف التي تدعو الى ذلك ، وبالقدر المطلوب .

ويمكن تقسيم القروض المؤقتة من حيث مدتها الى قروض قصيرة الاجل ، وقروض متوسطة الاجل ، وقروض طويلة الاجل .

فالقروض قصيرة الاجل ، ويطلق عليها اسم « القروض السائرة » floating ! .. « debts, Dettes flottantes » فانها تدفع في نهاية فترة قصيرة لا تزيد عن السنة . ودون قروض تصدرها الدولة لسد عجز تقدي مؤقت خلال السنة المالية ، حيث ينتج هذا العجز عن سبق الانفاق على الإيراد من الباحية الرسمية في ميزانية متوارنة ، الامر الذي يلزم معه الاقتراض لحين تحصيل الإيرادات ، ( وخاصة الناتجة عن الضرائب المباشرة ) حتى يُغطى هذا الانفاق في الميزانية ويعنى ذلك ، أن العجز المؤقت هذا ذو طبيعة موسمية طارئة وفي هذه الحالة تصدر الدولة ما يُعرف بأذون الخزنة العامة « Treasury bills; Bon du Trésor » أو لسد عجز مالي وهو زيادة حقيقية في النفقات عن الإيرادات ترى الدولة تنطيطه عن طريق اصدار قرض لفترة قصيرة نظرا لعدم ملائمة الظروف السائلة في السوق المالي لاصدار قرض متوسط أو طويل الاجل ، وفي هذه الحالة تصدر الدولة ما يسمى بأذون الخزنة غير العادية « Bons du trésor extraordinaire » وفي الحالتين المتقدمتين تقوم الدولة بتقديم هذه الأذون الى المؤسسات المالية او النقدية كالبنك المركزي ، او البنوك التجارية للحصول على قيمتها ، حيث تعمل هذه الأذون على زيادة كمية النقود المتداولة<sup>(١٠)</sup> .

أما القروض متوسطة وطويلة الاجل ، فانه لا يوجد حد فاصل ودقيق يفرق بينهما من حيث المدى الزمني لكل منهما ، وان كان يمكن القول بصفة عامة ان القروض المتوسطة تتراوح مدتها من سنة الى خمس سنوات ، وأن القروض الطويلة تسد في نهاية فترة طويلة نسبيا ( من خمس سنوات فأكثر ) وهي عادة ما تصدر لتمويل مشروعات التطور الاقتصادي ( والتنمية الاقتصادية ) ، أو لتمويل نفقات المجهود الحربي ، أو لتغطية بعض نفقات الدفاع الوطني<sup>(١١)</sup> . هنا يطلق على النوعين الآخرين من القروض ، اصطلاح الدين المثبت « Funded debt, Dette Consolidée ou inscrite » .

ويلاحظ على الانواع المتقدمة من القروض المؤقتة ، أن المجالس النيابية لا تعطى القروض قصيرة الاجل ( أذونات الخزنة ) ، ذات الاهمية التي تعطى للقروض متوسطة وطويلة الاجل ، مما يستدعي ألا تلجأ الدولة الى اصدار أذونات خزنة الا تحقيقا لاعتبارات جدية ، وإلا خرجت عن القواعد المالية السليمة وعرضت مركز الدولة المالي للارتباك بل والخطر .

### (ج) - الطبيعة الاقتصادية والقانونية للقرض العام ( أهمية بيان هذه الطبيعة في المجالين الاقتصادي والقانوني ) :

تتم دراسة القروض العامة مشكلتين هامتين ، هما تحديد الطبيعة الاقتصادية والقانونية

للقرض العام اذ يتوقف على بيان هذه الطبيعة في شقيها الاقتصادى والقانونى ، تفهم الدور الذى يمكن أن يلعبه القرض العام في الاقتصاد القومى ، هنا فضلا عن تحديد الأساس الذى يستند اليه أطراف الالتزام الائتمائى ( القرض في هذه الحالة ) وهما الدائن ( المقرض ) ، والمدين ( الدولة )<sup>(١٢)</sup> .

( ٩ ) - الطبيعة الاقتصادية للقرض العام ( تطور الفكر المالى بالنسبة للسياسة الائتمانية العامة ) :

أدى التطور الاقتصادى الى زيادة أهمية القروض العامة وتطور الفكر الاقتصادى بشأنها . فبينما اعتبرت في الفكر التقليدى ( الكلاسيكى ) أمرا غير مرغوب في أحداثه وبالنسبة لا بد من الحد منه ، نجد ان النظريات الحديثة في المالية العامة تقف موقفا مخالفا لهذا الفكر . وفيما يلى ، فإننا نعرض بإيجاز لموقف التقليديين والمحدثين من هذه المشكلة حتى يتضح لنا طبيعة الدور الذى يمكن أن تقوم به القروض في كل موقف منهما .

أولا - القروض في الفكر المالى التقليدى :

إتسم موقف الكتاب التقليديين من التجاء الدولة الى الاقتراض بطابع عنائى يرجع الى الايمان بمزايا الحرية الاقتصادية وعدم تدخل الدولة في النشاط الاقتصادى الا في أضيق الحدود . ومع هذا الوضع فقد انشغل الفكر المالى التقليدى ( ازاء ظاهرة التزايد المستمر في النفقات العامة واضطرار الدولة الى التوسع في القروض العامة ، أى الى الخروج عن مبدأ توازن الميزانية ، لمقابلة هذه الظاهرة ) بتحديد الحالات التى يجب أن تلجأ فيها الدولة انصراب ، وتلك التى يمكن أن تلجأ فيها الى القروض . وانتهى هذا الفكر الى ضرورة عدم التوسع في القروض والى أهمية تغطية النفقات العادية ، ( وهى ما تعرف أيضا بالنفقات غير المنتجة او بالنفقات الاستهلاكية ) بالضرائب ، على أن تغطى النفقات غير العادية ( الاستثنائية ) وهى ما تعرف أيضا بالنفقات المنتجة بالقروض<sup>(١٣)</sup> . ويبرر الفكر التقليدى موقفه السابق بالنظر الى ما يترتب عليه القرض العام من آثار ضارة وأعباء ثقيلة على الاقتصاد القومى ، في مقدمتها الانقراض من الاموال المملدة للاستثمار الخاص ، ولهذا فقد نصح التقليديون بوجود تسديد الديون العامة وعلى رأسها القروض<sup>(١٤)</sup> . وقد بنى التقليديون رأيهم المناهض للقروض العامة على مجموعة من الافتراضات أهمها ، ثبات كمية النقود المعروضة ، وعدم انتاجية الانفاق الحكومى ، وأن العمالة كاملة . ولهذا فقد قرر آدم سميث « Adam Smith » ان اقراض الدولة يترتب عليه نقص رؤوس الاموال المتاحة للأفراد وأن الدولة بقيامها بالاستثمار العام لا تكمل الاستثمار الخاص ، ولكنها تنافسه . كما ذهب ديفيد ريكاردو « David Ricardo » الى ان انفاق الدولة يكون على

حساب الاستثمار الخاص المنتج ولذلك فقد كان من رأيه أن على الدولة إذا اضطرت إلى اتفاق غير عادى أن تدبر ما يلزمها من أموال عن طريق الضرائب لا القروض . وقرب من الرأيين المتقدمين ما ارتآه جان باتيست ساي « J. P. Say » من أن الدولة تنفق ما تقتضيه في أغراض استهلاكية ، بينما ينفق الأفراد ما يقترضونه في أعمال منتجة . وعبد جون ستوارت ميل « J. S. Mill » يصح اقتراض الدولة إذا كان استعمال الأفراد لما يقترضونه من أموال غير منتج ، أو كان اقتراض الدولة من المدخرات الإضافية ( أو كان ذلك بسبب إيجاد المدخرات ) أو إذا تعرضت المدخرات للخروج من الدولة<sup>(١٥)</sup> . وتعمى الآراء السابقة وغيرها ( دون الدخول في تفاصيل تقييمها ) أن الفكر المالى التقليدى إذا يحرص على مبدأ توازن الميزانية فإنه يرفض الالتجاء إلى القروض العامة لتغطية النفقات العادية ويقصرها فحسب على النفقات المنتجة وحدها<sup>(١٦)</sup> .

ولعل مما يزيد في وضوح الفكر المالى التقليدى ، أن نتذكر هنا أن هذا الفكر كان انعكاسا طبيعيا لأمرين هامين هما : النظرية الاقتصادية التقليدية التى تؤمن بتلقائية توازن التشغيل الكامل ، ومسألة توسع الدول الحديثة في القروض العامة في مرحلة النمو الاقتصادى الذى شهدته هذه الدول ( وخاصة دول أوروبا الغربية ) .

#### ثانيا - القروض العامة في الفكر المالى الحديث ( وعلى الأخص النظرية الكينزية )

ومع اكتمال الجهاز الانتاجي في الدول الغربية المتقدمة ، وانتشار الازمات الاقتصادية فيها وما تستتبعه من بطالة ، فقد الفكر التقليدى أساسه الاقتصادى ، واستلزم بالتالى ظهور فكر جديد قوامه ضرورة تدخل الدولة في مثل هذه الحالات وقد تجلّى هذا الفكر فيما يعرف بالنظرية الكينزية<sup>(١٧)</sup> ( نسبة إلى اللورد كينز ومن تأثروا بأرائه ) لتواجه النموذج الاقتصادى الجديد ، الذى يتمثل في وجود جهاز انتاجى متقدم ومتعطّل أى الذى يشكو من نقص الطلب الفعلى عن المستوى اللازم لتشغيل هذا الجهاز<sup>(١٨)</sup> .

ومع هذا الوضع خلصت هذه النظرية إلى ضرورة تدخل الدولة لرفع الطلب الفعلى Effectif demand ( الطلب على أموال الاستهلاك والطلب على أموال الاستثمار ) إلى المستوى اللازم لتحقيق التشغيل الكامل . وهكذا تكون النظرية الكينزية قد بررت تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية . ومع عدم كفاية السياسة النقدية والسياسة الضريبية في ذلك الوقت فقد وجدت هذه النظرية في التوسع في الإنفاق العام ، ومن ثم الخروج على مبدأ توازن الميزانية ، عاملا من عوامل إقامة التوازن الاقتصادى ، ففتحت بذلك الطريق أمام الاخذ بمبدأ عجز الميزانية ، أى أمام الالتجاء إلى القروض لتغطية النفقات العامة سواء أكانت استثمارية أم استهلاكية . وهنا ننبه إلى أن النظرية الكينزية - وهى تتخذ من البلا

متقدمة التى تمتلك جهازا انتاجيا متقدما ومتعطلا نموذجاً لدراستها تعتبر وبالقياس الى هدف ، النفقات الاستهلاكية والنفقات الاستثمارية من طبيعة متكاملة ، ذلك انهما يلزمان معا لصمدان الطلب الفعلى الكافى لتحقيق التشغيل الكامل . ومعنى ذلك ان النظرية الكيسرية تعتبر الزيادة فى النفقات الاستهلاكية بقصد التوسع فى النفقات الانتاجية ، علافا لحالة الكساد الاقتصادى فى البلاد المتقدمة . وبذلك سقطت التفرقة التى اقامها الفكر التقليدى فى مجال تغطية النفقات العادية وذلك بغرض رفع الطلب الفعلى . وبالإضافة الى ذلك فان القروض العامة يمكنها حيث تقل فرص الاستثمار الخاصة وتفيض المدخرات عن حاجة السوق أن تحمد لهذه المدخرات المعطلة فرصة للتوظيف ، وهو ما يعتبر ضروريا لاستمرار النمو الاقتصادى ، ولتفادى وقوع الازمة الاقتصادية<sup>(١٩)</sup> . وبالإضافة الى استخدام القروض فى محاربة الكساد الاقتصادى فان الدولة يمكنها أيضا أن تستخدمها فى مكافحة التضخم Inflation وذلك بامتصاص جزء من القوة الشرائية الزائدة عن حاجة السوق ، رغبة فى ضغط الطلب الفعلى الى المستوى الذى يكفى بالكاد لضمان التشغيل الكامل ، والذى يمنع قيام التضخم ، على أن تقوم الدولة برد هذه المبالغ المقترضة بعد أن تتمكن من القضاء على الموجة التضخمية<sup>(٢٠)</sup> .

ومن جماع ما تقدم فنه يمكننا أن نخلص الى أن النظرية الحديثة تستخدم القروض العامة كأداة من أدوات السياسة الاقتصادية ، وذلك بغرض تحقيق توازن التشغيل الكامل فى اتجاهين مختلفين : فهى تستخدم هذه القروض لمحاربة الدالة فى اتجاه دعم القوة الشرائية ورفع الطلب الفعلى ، كما أنها تستخدمها لمحاربة التضخم فى اتجاه حفظ هذه القوة الشرائية وخفض الطلب الفعلى . وبالإضافة الى ما تقدم فان القروض العامة تلعب دورا هاما ، وعلى الاخص القروض الاجنبية الخارجية ، فى تمويل عملية التنمية الاقتصادية خاصة فى الدول المتخلفة حيث يبرر اللجوء الى هذه القروض بأمرين ، الاول يتمثل فى انخفاض نسبة الاموال المدخرة والتى لا تتجاوز عادة ٥ ٪ فى الدول المشار اليها بينما تصل فى كثير من الدول المتقدمة الى حوالى ٣٠ ٪ ، والثانى احتياج الدول المتخلفة الى استيراد مستلزمات التنمية من الخارج وهو الامر الذى يجعلها فى حاجة الى عملات أجنبية هذا فى الوقت الذى تعاني فيه هذه الدول عادة من عجز فى موازين مدفوعاتها وهى فى مرحلة التنمية الاقتصادية<sup>(٢١)</sup> .

(٢) -- الطبعة القانونية للقرض العام ( المظاهر القانونية للعلاقات الائتمانية الناشئة عن عملية الاقتراض ) :

يتم القرض العام بتبادل ارادة طرفية ، شخص عام مقترض ( الدولة ) من ناحية

والمقرضون ( الأفراد أو المصارف أو غيرها من المؤسسات المالية ) من ناحية أخرى ، حيث ينتج عن هذا العقد ( وعلى الاخص عندما يكون القرض اختياريا وهو الاصل كما قدما ) التزام المقرض بتسليم مبلغ معين من المال بينما يلتزم المقرض بدفع الفوائد وتسوية أصل الدين لدى حلول موعد سداده .

والقرض بهذا المعنى لا يرجع تاريخها إلا لأواخر القرن الثامن عشر ، أما قبل ذلك فقد كان الامراء والملوك اذا احتاجوا للنقد لجأوا الى الاقتراض من المالىين على أساس الثقة الشخصية بهم ، وكانوا غالبا ما يرهنون أراضيهم أو جواهر التاج لضمان ما يقترضونه ، أو يتنازلون للدائنين عن تحصيل بعض الضرائب أثناء مدة معينة يسدد من حصيلتها الدين وفوائده . أما في الوقت الحاضر فإن القروض الحديثة تتميز ببعض الصفات الاساسية أهمها ، أولا - أن القرض أصبح يعقد باسم الدولة لا باسم رئيسها ، وثانيا - أن الدولة لم تعد تقدم ضمانا أو رهنا لما تقترض بل ان الذي يضمن سداد الديون العامة وفوائدها هو كل مواردها ، وثالثا - أن هذه القروض أصبحت تأخذ شكل سندات تعطي للمقرضين ويمكنهم التصرف فيها الى غيرهم .

وقد ثار الخلاف في الفقه المالى حول تكييف طبيعة هذا العقد ولكن الرأى الراجح يعتبره عقدا من عقود « القانون العام » Droit public يخضع لكافة القواعد والاحكام التى تسرى على تلك العقود<sup>(١٧)</sup> . فهو عقد ملزم لطرفيه يرتب حقوقا للدائن ( المقرض ) والتزامات على المدين ( المقرض ) لا يجوز المساس بها في الظروف العادية .

وتتطلب المبادئ الدستورية العامة في معظم الدول ضرورة موافقة ممثل الشعب على اصدار القروض العامة<sup>(١٨)</sup> ، حيث تتم موافقة المجالس النيابية على هذا الاصدار بقانون ، وهو قانون اجرائى من ناحية الشكل وليس من ناحية الموضوع ، أى أنه لا يخلق قواعد قانونية مجردة . والقانون الذى يصدر بالقرض شأنه في ذلك شأن القانون الذى يصدر بربط الميزانية . فهو لا يتضمن قواعدآمرة كما هو الحال في سائر القوانين الأخرى ، وإنما كل ما يتضمنه هذا القانون هو مجرد موافقة السلطة التشريعية على قيام السلطة التنفيذية ( الحكومة ) باصدار قرض عام بمبلغ معين وطبقا لشروط ومزايا معينة . أما ما يتعلق بالشروط والأوضاع القانونية الأخرى للقرض ، كطريقة الاصدار ذاتها وسعر الفائدة ، الى غير ذلك من التفاصيل فأمرها متروك للحكومة تقررهما على النحو الذى تراه ملائما .

ويرجع اشتراط موافقة المجالس المشار اليها الى أسباب سياسية واقتصادية أهمها

أ - ضرورة موافقة المجالس النيابية على الايرادات العامة التى تحصل عليها الدولة وكيفية



إعاقها لها . ويعتمد حق هذه المحائس في اعتماد القروض تتيحة مطلقة لحقها في فرض الضرائب ؛ لأنه إذ : - جيز للسلطة التنفيذية الالتجاء الى الاقتراض دون موافقتها ، لعدمت ان ذلك في كل حاله يرفض فيها نواب الشعب فرض ضرائب جديدة . هذا فضلا عن ان المناقشة الثابتة للنفقات المغطاة عن طريق الاقتراض تؤدي الى الحد من الاسراف الحكومي .

ب - تبني مناقشة القرض العام الفرصة للسلطة التشريعية والرأى العام لمعرفة مبررات القرض وبوحي إنفاقه المختلفة مما يريد من ثقة أصحاب الاموال في الائتمان العام من ناحية وما يمكن من الاعلان عن القرض ومساعد على نجاحه من ناحية أخرى .

وقد كان لاشتراط صدور القرض بقانون أثره بالنسبة لبعض الفقهاء في تفسيرهم لمدى ابرام الدولة واحترامها لتمهدها . فقد اعتبره البعض عملا تشريعيا ينظمه قانون ويلغيه قانون آخر ، واعتبره آخرون عملا من أعمال السيادة لا تخضع الدولة فيه لسلطان ، فليس هناك أى التزام قانوني يجبرها على الوفاء بالتزاماتها ، بل يقع عليها التزام أدنى فقط في هذا المجال<sup>(٢٤)</sup> . ولكن هذه الآراء منتقدة واعتاقها يؤدي الى زعزعة الثقة في الدول واهدار ائتمائها فضلا عن تضييع حقوق الافراد التي شرعت القوانين الوضعية لحمايتها . فالقرض هو عقد في جوهره يتم بتقابل الايجاب من وزير الخزانة والقبول من جانب المكتب ، الامر الذي يوجب على الدولة احترام التزاماتها ، وما القانون الا شرط لإجارة اصدار القرض ، وبالتالي فانه في الدول الديمقراطية يجب أن تخضع الدولة والافراد لسيادة القانون حتى تزداد الثقة في سندات القروض التي تصدرها الدولة ويقبل المقرضون على الاكتتاب فيها وصولا الى تحقيق الاهداف المنشودة من اصدارها .

## المبحث الثاني

### الجوانب الاساسية في التنظيم الفني للقروض العامة<sup>(٢٥)</sup>

يستلزم عقد القروض العامة منذ اصدارها حتى الوفاء بها عدة تنظيمات فنية تتصل بعملية الاصدار ذاتها في شروطها وطرقها المختلفة وانقضاء هذه القروض بانتهاه الاعباء المالية لها والتخفيف منها . وفيما يلي قاننا نتناول كل جانب من هذه الجوانب وما يتفرع منه من موضوعات بالبيان على النحو التالي :

( أ ) - عملية اصدار القروض العامة ( شروط القرض العام وطرق اصداره ) :

يقصد بعملية القروض العامة « Issue - Emission » تلك العملية التي تحصل الدولة عن طريقها على المبالغ المكتتب بها في سندات القرض من المكتتبين فيه نظير تمهدها بردها

ودفع فوائدها طبقاً لشروط عقد القرض . وقد رأينا من قبل ، بمناسبة بحث الطبيعة القانونية للقرض العلم ، أن اصدار القروض العامة يتطلب نظراً لخطورتها وأهميتها صدور قانون يحمل موافقة السلطة التشريعية عليها ، وأن ذلك قد أصبح في عداد المبادئ الدستورية المستقرة في دساتير معظم دول العالم . لذلك فاننا تقتصر هنا على بيان الشروط المطلوبة في اصدار القرض العلم ، والطرق المختلفة في اصداره .

#### ( ٩ ) - شروط القرض العلم :

يقصد بهذه الشروط مجموعة من الاوضاع التي تحيط باصدار القرض العلم ، وتتصل ببحث قيمته ( أى المبلغ المكتتب به ) وشكل سندات اصداره والسعر الذى تصدر به ، والفائدة المقررة بشأنها ، وأخيراً المزايا والضمانات المحتملة التي يتمتع بها المكتتبون في القرض .

#### اولاً - مبلغ القرض العلم ( قيمته ) :

يمكن أن يصدر القرض العلم بقيمة محددة ( مبلغ معين ) ، كما يمكن أن يكون القرض عند اصداره غير محدد القيمة .

ويكون القرض محدد القيمة اذا قامت الدولة بتحديد المبلغ الذى يصدر به مقدماً واصدار السندات في حدود هذا المبلغ فحسب ، حيث يقفل باب الاكتتاب فيه بمجرد تنفيذه ، أو بانتهاء المدة المحددة للاكتتاب . وبفرض تحصيل مبالغ عند الاكتتاب تتجاوز هذه القيمة ، فإن الدولة تضع من القواعد ما يؤدى الى تخفيضها . كأن تقرر تخفيض القيمة الشكلية طبقاً لطريقة حسابية واحدة تسرى على كافة الافراد المكتتبين في سندات القرض ، مهما كان المبلغ الذى طلب الفرد الاكتتاب به ، وقد تلجأ الدولة في تخفيض المبلغ الى مراعاة صغار المكتتبين الذين تتجاوز قيمة اكتسابهم حداً معيناً ، فلا تخفض منها شيئاً وإنما تجرى عملية التخفيض بالنسبة الى الاكتتاب الزائدة عن هذا الحد<sup>(٢٦)</sup> .

وقد لا تحدد الدولة قيمة القرض ، وإنما تحدد مدة معينة تقبل جميع الاكتتابات التي تقدم خلالها . ويحدث ذلك في حالة ما اذا كانت الدولة في حاجة الى أموال كثيرة ، أو اذا خشيت ألا يغطي مبلغ القرض اذا هي هدفته فيثأثر الائتمان العلم والثقة بالدولة ، على مثل هذه الاحوال تقبل جميع الاكتتابات مهما كان مقدارها اذا قدمت في المدة الممنوعة . ويحدث ذلك في بعض الاحوال في أوقات الحروب والازمات الاقتصادية التي تواجهها الدولة ، بل ويلاحظ ذلك أيضاً في الدول ذات النظم المالية المتخلفة والضعيفة حيث لا يتوافر للأفراد الثقة في ماليتها العامة وقلة مواردها المالية ( وهي انعكاس لمواردها الانتاجية ) على الوفاء بأصل القرض ودفع فوائده .

## ثانيا - شكل سندات القرض العام :

تتخذ القروض العامة في المعتاد شكل سندات حكومية تصدرها الدولة وتطرحها في عملية الاكتتاب العام<sup>(٢٧)</sup> ، وقد تكون هذه السندات ، اسمية أو لحاملها أو مختلطة<sup>(٢٨)</sup> . وتكون السندات اسمية **Titre nominatifs** اذا اشتملت على اسم مالكيها ، حيث تقوم الدولة في هذا النوع من السندات بوضع سجل خاص بالدين تقيد فيه أسماء المكتتبين في القرض العام وتحفظ به في وزارة الخزانة ( أو المالية ) ، ولا تنقل ملكية هذه السندات الا اذا تم تغيير البيانات الواردة بالسجل ، كما أن فائدة السند لا تؤدي الا لمن تكون الملكية مقيدة على اسمه . وتؤدي هذه السندات الى حماية أصحابها ضد مخاطر السرقة أو الضياع ، وان كان تداولها لا يتم بنفس القدر من المرونة كما هو الحال بالنسبة للسندات لحاملها . أما السندات لحاملها « **Titre au porteur** » ، فانها لا تحتوي على اسم المالك لها ، وبالتالي فانها لا تكون مقيدة على النحو السابق ذكره بالنسبة للسندات الاسمية ، ومن هنا فان ملكيتها ( هي وكوبوناتها أو قسائمها ) تنتقل بالتسليم باليد ( تطبيقا للقاعدة القانونية المعروفة ، الحيازة في المتقول سند الحائز ) ، ولهذا فان حائز السند او حامله هو صاحبه . وبالنسبة للسندات المختلطة « **Titres mixtes** » فانها تأخذ شكلا وسطا بين السندات الاسمية والسندات لحاملها . فهي تكون اسمية بالنسبة للمبلغ المكتتب به ويتم قيد اسماء المكتتبين في سجل خاص ، ولا تنتقل ملكيتها الا بتغيير البيانات الناتجة بهذا السجل . ومن جهة أخرى ، فانها تكون بمثابة السندات لحاملها فيما يتعلق بتحصيل الفوائد ، اذ يرفق بها قسائم أو « كوبونات » يتصل كل منها بالفائدة التي تدفع في تاريخ معين ، ويتم دفع الفائدة لمن يتقدم بالقسمة أو الكوبون دون تطلب اجراءات التثبيت من الشخصية<sup>(٢٩)</sup> .

## ثالثا - سعر الاصدار والفائدة المقررة للقرض :

قد يصدر القرض العام بأحد سعرين ، سعر التكافؤ او بأقل من سعر التكافؤ .

فاذا كانت قيمة السند الاسمية مائة جنيه وأصدرته الدولة بتلك القيمة ، قيل ان القرض أصغر بسعر التكافؤ « **Au-pair** » أما اذا أصدرته بأقل من تلك القيمة ، كتأمين جنبا مثلا ، قيل أن القرض أصغر بأقل من سعر التكافؤ « **Au-dessous du pair** » أى أن المكتتب يدفع ثمانين جنبا من الناحية الفعلية عند الاكتتاب ، وعند تسديد دين القرض يتسلم مبلغ مائة جنيه . ويطلق على الفرق وهو عشرون جنبا ، مكافأة تسديد أو جائزة سداد ، والقرض منها حفز الاقراء على الاكتتاب في القرض .

ويُفضل الاصدار بسعر التكافؤ اذا كانت الاموال المتطلب الاكتتاب فيها عن طريق القرض متوفرة في الاسواق المالية ، بحيث يمكن تغطية القرض بسهولة حتى ولو كان

كثيرا ، أما في الاحوال التى يخشى فيها قلة الاقبال على الاكتتاب فيمكن اصدار القرض بأقل من سعر التكافؤ لاغراء الجمهور على الاكتتاب فيه<sup>(٣٠)</sup> .

هذا عن سعر الاصدار ، أما عن سعر الفائدة ، فان الدولة غالبا ما تراعى في تحديدها مجموعة من الاعتبارات أهمها ، حالة الاسواق المالية ( السوق الداخلى والاسواق الاحية في حالة القروض الخارجية ) ومركز ائتمان الدولة ، وحجم مبلغ القرض المطلوب ، ومدته ، واحتمال تغير سعر الفائدة ، والمزايا التى تمنحها للمقرضين . وتعين الدولة مواعيد دفع الفوائد . وقد جرى العمل على أن تدفع الفوائد السنوية المستحقة على قسطين ، ( بمعدل قسط لكل ستة أشهر ) حتى لا يضار صغار المقرضين ( المكتتبين في كمية قليلة من السندات ) اذا طالت المدة عن ذلك ، ولا يرهق القائمون بنسوية العبء المالى للقرض ، ( الدولة من خلال مؤسساتها المختصة ) ، اذا قصرت هذه المدة عن ذلك . هذا وتجدر الاشارة هنا ، الى أنه في حالة اصدار القرض بأقل من سعر التكافؤ ، فان سعر فائدته يكون عادة أقل من السعر الجارى للفائدة في السوق ، وهذا الاسلوب يعتبر ضارا بالدولة لانه يجعلها مدنية بأكثر مما قبضته فعلا ، ولكن المكتتبين يستفيدون منها . ولهذا فانه ينبغي على الدولة أن تكون حريصة وحذرة في الاحوال التى تلجأ فيها الى الأخذ بهذا الاسلوب .

#### رابعا - المزايا والضمانات المقررة للمكتتبين في القرض :

كثيرا ما تقوم الدولة في سبيل ترغيب الافراد في عملية الاكتتاب في سندات القرض العام الذى تصدره الى منحهم مجموعة من المزايا أو الضمانات التى تحفزهم على الاقراض من ناحية ، والاطمئنان على الأوضاع المحيطة به من ناحية أخرى . ومن أهم ما يذكر من مزايا وضمانات في هذا الشأن : مكافأة السداد « Prime de remboursement » التى تتقرر كمبلغ يضاف الى القيمة الاسمية أو الرسمية للسندات المكتتب فيها مكافأة لأصحابها عند الوفاء بقيمتها اليهم ، وجوائز اليانصيب « Lot » التى تعطى ( بطرق مختلفة لاجراء القرعة ) لبعض أصحاب السندات<sup>(٣١)</sup> ، أو بتقرير اعفاء السندات وفوائدها في بعض الاحوال من الضرائب - وان كان يعاب على هذه الميزة انها تضيق على الخزانة العامة بعض الاوجه الهامة من إيراداتها العام السيلدى ، فضلا عن أنها ترتب خروجها على قاعدة العدالة أو المساواة أمام الضرائب - ، أو في قبولها في سداد بعض الضرائب ، أو بأن تشترط مضي مدة معينة على حيازة السند قبل امكان استخدامه في سداد الضريبة . وتقرير هذه الميزة الاخيرة لسندات القرض العام يخلع عليها درجة عالية من السيولة ، اذ ان الدائن ( المقرض ) في مقدوره أن يبيعها بمثابة نقود يمكنه التصرف فيها ، أو استخدامها عند

الحاجة في ضوء هـ: الوضع الذي يضاف على السندات أهمية كبرى . كذلك فقد تكفل الدولة لسندات القرض العام مزايا و ضمانات أخرى تقررها بناء على نصوص قانونية ، كعدم القابلية للفحج سندا للديون التي تكون على المكتتب ، وعدم قابلية القرض العام للسقوط بالتفادم ، والاحتفاظ لأصحاب السندات بحق استخدامها عند الاكتتاب في قروض جديدة ذات مزايا أكبر .

الآ أن أهم المزايا والضمانات التي يمكن أن تقدمها الدولة للمقرضين ( وهو الامر الذي يثير كثيرا من المشكلات الفنية في العصر الحديث ) يتعلق بتأمين هؤلاء المقرضين ضد خطر انخفاض قيمة النقود ، اذ ان كثيرا ما يحجم الافراد عن اقراض الدولة خشية انخفاض هذه القيمة وهو ما يؤدي الى انخفاض القيمة الحقيقية لرؤوس الأموال التي يفرضونها للدولة ، ذلك ان الارتفاع المستمر في مستوى الاسعار ، ( وبسبب التضخم ) ، يؤدي الى تعرض المكتتبين في القرض لخطر الاحساس بأنهم لا يحصلون عند رد قيمته لهم على نفس القيمة الخاصة بالمبالغ المقرضة وقت اقراضها . وتستطيع الدولة تلافيا لهذا الخطر ، ( وهي بمسبيل القضاء على ظاهرة حرج الافراد في الاقدام بارتياح على الاكتتاب في القروض التي تصدرها ) ، أن تلجأ الى أحد طريقتين :

الاول ، ويتمثل في تقرير سعر فائدة مرتفع جدا يعوض ما قد يطرأ من انخفاض في قيمة النقود وما يترتب عليه من رد المبالغ المقرضة بقيمة أقل من قيمتها الحقيقية عند الاقراض ، ولكن يعيب هذه الطريقة انها تؤدي الى عبء مالي ضخم يقع على الخزنة العامة للدولة ، وهي بسدد خدمة الدين العام ، فضلا عن كونها تتضمن اعترافا من جانب الدولة بأن نقدتها سينخفض مرة أخرى خلال مدة القرض ، وهذا ما يقلل الثقة في أوضاعها المالية والاقتصادية ، ولهذا فان هذا الاسلوب يعد طريقا غير مرغوب الاخذ به في التطبيق وهو الامر الحادث عملا .

والثاني ، ويتضح فيما تقوم به الدولة من المحافظة على رأس المال المقرض عن طريق ربط قيمة القرض الحقيقية بمال عيني ، حيث ترتفع قيمة الاخير بارتفاع المستوى العام للأسعار وبالتالي تكون هذه القيمة تابعة للتقلبات النقدية<sup>(٣١)</sup> . ويمكن للدولة أن تختار هذا المال العيني من بين بعض الانواع التي تستطيع أداء دورها في تأمين المقرضين في هذه الحالة ، وعلى الاخص ربط القرض بالذهب ، او بالعملة الاجنبية ، او بالأرقام القياسية للأسعار .

ففي فرض ربط القرض بالذهب « Emprunt à clause - Or » فان الدولة تقوم بربط المبلغ الأصلي للقرض بقيمة الذهب من عملات أو سبائك فلنترجم برده على أساس قيمته بالسبب للذهب عند سداد القرض . ومثال ذلك ما فعلت إليه دولة ألمانيا عام

١٩٢٣ خلال أزمة المارك الألماني حيث أصدرت قروضا ذات قيمة ثابتة ترد بالمارك الذهبي أو الورق طبقا لقيمتها الذهبية عند إصدارها . وعادة تتضمن شروط ربط القرض بالذهب أن يكون ذلك قاصرا على اتجاه الذهب إلى الصعود دون أن يهبط . وعلى ذلك فانه عند انخفاض قيمة الذهب الذى يربط به القرض ، فان الوفاء بقيمة المبالغ المقرضة يتم على أساس القيمة الاسمية لسندات القرض ليس أكثر .

وفي الحالة التى يربط فيها القرض بالعملات الأجنبية ( أى بسعر الصرف ) « *Emprunt à garantie de change* » فان ذلك يتم عندما تختار الدولة احدى العملات الأجنبية الثابتة نسبيا تربط بها سداد القرض فتدفعه على أساس قيمة هذه العملة عند السداد تجنباً لما قد يطرأ على قيمة العملة الوطنية من انخفاض . ( وحتى يتحقق الهدف الوارد بهذا القرض ، فانه من الطبيعى أن تتطلب ثقة الافراد في العملات الأجنبية المختارة بدرجة أكبر من ثقتهم في عملتهم الوطنية ) . وربما تعود الى المقرضين في هذه الحالة مبالغ القرض بقيمة أكبر اذا ما كانت العملة الأجنبية قد ارتفعت خلال الفترة من بداية القرض الى وقت سداها (٣٣) .

أما عندما يربط القرض بالارقام القياسية للاسعار « *Emprunt Indexé* » فان الدولة تختار ربط قيمة القرض في هذه الحالة بأسعار بعض السلع المعينة التى تدخل في تكوين الارقام القياسية للاسعار ، فترد هذه القيمة الى قيمة هذه السلع عند الوفاء بالقرض العام . ويطلق علماء المالية العامة الفرنسيون على هذه الطريقة نظام السلم المتحرك « *Système de l'indexation des Emprunts, ou échelle mobile* » وهى الطريقة التى استخدمتها في فرنسا بعض المشروعات المؤممة بالنسبة الى قروضها (٣٤) .

غير ان هذه الطريقة لا تسلم من النقد في الكتابات المالية ، ولهذا فقد وجدت في الفكر الاقتصادى بعض الاتهامات التى تلجأ في ربط قيمة القرض بتغيرات الناتج القومى ، وهو ما يعتبر ضمنا للثبات أو الاستقرار النقدي ، اذا ما قورن بوسيلة ربط القرض بالمستوى العام للاسعار ( الائتمان ) .

وتختار الدولة الاسلوب الحالى تجنباً للحرج والصعوبات التى تحيط بربط القرض بالذهب او بالعملات الأجنبية ، حيث يتضمن ذلك اعترافا صريحا من جانب الدولة بعدم الثقة في عملتها الوطنية ، وبالنظر الى احتمالات تغير قيمة الذهب او العملات الأجنبية في اتجاه الصعود وهو ما يؤدي الى عواقب مالية وخيمة .

وهكذا فاختيار المستوى العام للاسعار يعد من افضل الوسائل لربط القرض به نظرا لكونه معيارا واقميا يحيط باتجاه مستوى الائتمان خلال مدة القرض ، فاذا اتجهت هذه

الاسعار الى الارتفاع فان الدولة ترد القرض على أساس مدى التغير الذى طرأ على أسعار السلع التى تدخل فى الاعتبار عند قياس اتجاه الأثمان بصفة عامة .

## (٢) طرق إصدار القرض العام :

من الممكن ان تلجأ الدولة الى عدة وسائل او طرق لإصدار قروضها العامة وذلك بحسب الظروف والأحوال التى تواجهها . ومن أهم الطرق التى تستعين بها الدولة فى هذا المجال ، الاكتتاب العام ، والاكتتاب المصرفى ( البيع للبنوك ) والاكتتاب بالمزايدة ، والإصدار فى البورصة .

وفيما يلى فائنا نفرّد كل طريقة من هذه الطرق بكلمة على النحو التالى :

### أولاً - الاكتتاب العام المباشر : « La Souscription Publique »

تتولى الدولة فى هذه الطريقة بنفسها طرح سندات القرض العام للاكتتاب فيها مباشرة الى من يريد ذلك من الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين بمعدّة بدء ميعاد الاكتتاب ونهايته ، وشروط القرض والمزايا التى تمنح للمكتتبين فيه . ويتوجه من يرغب الاكتتاب فى القرض الى الإدارات المختصة لذلك سواء فى البنوك المركزية او التجارية<sup>(٣٠)</sup> ، ( وان كانت البنوك المؤمّمة هى التى تتولى عادة هذه العملية ) ، او لوزارة الخزانة او المالية ومكاتب البريد . وتتميز هذه الطريقة ، والتى تعد أكثر طرق الإصدار ذبوعاً فى الوقت الحاضر ، بأنها توفر على الدولة المبالغ التى تحصل عليها البنوك فى حالة إصدار القرض عن طريق البيع للبنوك ، كما تمتاز بتمكين الدولة من ان تسيغ رقابتها الفعالة وسيطرتها الكاملة على عمليات الإصدار ، وقد يكون هذا ضرورياً لمنع عمليات المضاربة على سندات القرض ، ( فى حالة زيادة المبالغ المطلوب للاكتتاب بها عن قيمة القرض ) ، وذلك بتخفيض المبالغ التى يطلب كبار الممولين للاكتتاب بها مع عدم المساس بطلبات صغار المدخرين من المقرضين . ويتطلب الانسجام الى الطريقة الحالية ان تتوافر للأفراد الثقة الكافية فى اقتصاديات الدولة ومالياتها . ولذلك فإن مما يحجبها ان يتحقق خطر عدم تغطية القرض بأكمله مما قد ينال من الثقة فى مالية الدولة الى حد بالغ ، ومن ناحية أخرى فإن الدولة قد لا تكون على درجة كافية من الدراية بأحوال السوق المالى والنقدى ، بنصر القدر المتحقق للبنوك والمؤسسات المالية الأخرى ، وبالتالي فإن هذه الأخيرة قد تكون أقدر منها فى عملية طرح السندات للاكتتاب وتهيئة الأفراد لقبول الاكتتاب فيها دون معوقات .

## ثانياً الاكتتاب المعرف ( البيع للبنوك ) . « La vente aux Banques »

يتم إصدار القرض في هذه الحالة بأن تتناول الدولة لبنك أو مجموعة من البنوك أو المؤسسات المالية على كل سنوات القرض مقابل مبلغ معين وتترك للبنوك الحرية في إعادة بيع السندات للجمهور مباشرة ، أو في سوق الأوراق المالية بالسعر الذي تريده البنوك . وتشبه هذه الطريقة ( الى حد كبير مع مراعاة تغير طبيعة العصر ) طريقة الالتزام التي كانت مستخدمة فيما مضى في جباية الضرائب وخاصة في القرن التاسع عشر حين يتمتع فرد أو هيئة بدفع مقدار الضريبة المقررة في منطقة معينة مقدما كل سنة ، على ان يقوم هو بتحويلها من الممولين وعلى ان تساعد السلطات الادارية في التحصيل . وتتميز هذه الطريقة بأن الدولة تحصل بسرعة على المبلغ الذي تريد اقتراضه ، الا انه يجب ان الدولة تتنازل عن السندات بسعر منخفض حتى تتمكن البنوك من الربح وهو بطبيعة الحال يفوق كثيرا ما تحصل عليه حينما تستعين بها الدولة في طريقة الاكتتاب العام ، اذ في حالة الاكتتاب العام على ما اوضحنا ، تقتصر الفائدة التي تحصل عليها البنوك من الدولة على مجرد عمولة بسيطة ، اما في حالة بيع السندات للبنوك ، فانه يترتب عليها حرمان الدولة من جزء يمثل في الفرق بين المبلغ الاسمي للقرض وهو ما تصبح الدولة ملجئة به للأفراد مالكي السندات واصحاب الحق فيها ( فضلا عن التزامها بدفع فوائد على هذا الاساس ) والمبلغ الذي تدفعه البنوك فعلا للدولة ثمنا للسندات المباعة لها . وتلجأ الدولة الى هذه الطريقة اذا خشيت عدم تغطية القرض في الحالة السابقة . وبصفة عامة ، فان لجوء الدولة الى بيع سندات قروضها يعتبر امرا غير واسع الانتشار في الوقت الحاضر<sup>(٣٦)</sup> .

### ثالثا - الاكتتاب بالمزايدة :

وتتلخص هذه الطريقة في أن تعرض الدولة للمزايدة سندات القرض على الجمهور أو على البنوك أو المؤسسات المالية ، أو عليهم جميعا بعد أن تحدد سعرا أدنى للقرض . في هذه الحالة ، قد تقبل الدولة الاكتتاب في سنوات القرض بسعر دون التعادل ، ( أي أقل من سعر التعادل ) ، وهو المبلغ الاسمي الذي يصدر به السند والذي تتمتع الدولة برده ، كما انه تحسب الفائدة على اساسه ، على أن تعطى أولوية الموافقة على طلبات الاكتتاب لمن يقبل شراء سندات القرض بأكثر الاسعار قربا من هذا السعر . ومثل ذلك أن تكون قيمة السند الاسمية ، أي سعر التعادل مائة جنيه ، وتعلن الحكومة قبولها للاكتتاب في القرض بسعر ٩٥ جنيها للسند كحد أدنى ، وهو سعر دون سعر التعادل . فلذا حدث أن زادت المبالغ المطلوب للاكتتاب بها عن مبلغ القرض ، فانها توافق على طلبات الاكتتاب المتضمنة أعلى الاسعار بلولوية عن غيرها وذلك حتى تتم تغطية مبلغ القرض بأكمله<sup>(٣٧)</sup> .



#### رابعاً - الإصدار في البورصة :

في هذه الطريقة تقوم الدولة بعملية إصدار القرض العام على غرار ما تفعله المشروعات الخاصة ، فعرض سندات القرض للبيع في سوق الأوراق المالية ( البورصة ) « La vente en Bourse » وتبيعها بحسب السعر الذي تراه في صالحها كل يوم . وتمتاز هذه الطريقة بأنها تمكن الدولة من متابعة التقلبات في أسعار البورصة وانتهاز الفرصة لبيع السندات في أسب الاوقات . ومع هذا فإنه يعيبها أنها محدودة المدى ، ذلك أن الدولة لا تستطيع أن تعرض كمية كبيرة من السندات للبيع في وقت واحد والا أدى هذا الى انخفاض في أسعارها<sup>(٢٨)</sup> . والواقع أن الطريقة الراهنة لا يمكن استخدامها الا اذا كان المبلغ المطلوب اقتراضه محدودا وكانت الدولة في غير حاجة سريعة أو عاجلة اليه .

#### (ب) - انقضاء القروض العامة ( انتهاء العيب المالى الكلى والجزئى للقرض العام عن طريقى الوفاء والاستهلاك ) :

يراد بانقضاء القروض العامة التخلص من العيب المالى فيها والذي يتمثل في الالتزامات التي تترتب على الدولة بسبب هذه القروض تجاه المقرضين ، وهي الفائدة التي تدفعها الدولة ، وأصل المبلغ المقرض الذي يتعين عليها رده عند حلول أجله .

ويم انقضاء القروض في الظروف العادية عن طريق أسلوبين أساسيين ، الاول ، بالتخلص من الدين العام الناتج عن القرض كلية بالوفاء به لاصحابه ، ( وهذه هي الصورة الطبيعية لانتهاء العيب المالى للقرض ) ، الثانى ، أو باستهلاك هذا الدين والذي لا يعدو أن يكون صورة من صور الوفاء الجزئى به . وفيما يلى فائنا نعرض على التوالى في ايجاز للوفاء بالقرض ، وبشيء من التفصيل بالنسبة لموضوع استهلاكها .

#### ( ٩ ) - الوفاء بالقرض العام :

##### Repayment or Redemption, Remboursement

يعتبر الوفاء هو الوسيلة الطبيعية لانقضاء الدين العام ( المتمثل في القروض ) ، ويقصد به تسديده دفعة واحدة برد القيمة الاسمية للسندات الى أصحابها . وغالبا ما يقتصر الوفاء بهذا المعنى على القروض التي يمكن التخلص من عيها المالى من عيها الدولة العادية ، وهي القروض قصيرة الاجل ، ( وعلى الاخص اذا كانت لا تمثل مبالغ كبيرة ولا تميلوز عام أو عامين ) . أما في القروض الضخمة ، والقروض طويلة ومتوسطة الاجل ، فان الدولة لا تلجأ الى الوفاء بها دفعة واحدة بل الى استهلاكها على عدة سنوات كما سنرى الآن .

ويفرق فقهاء المالية العامة في شأن الوفاء بالقروض ، بين القرض المستديم أو المؤبد ، والقرض لاجل .

ففي حالة القرض المؤبد ، حيث لا تحدد الدولة ميعادا لانقضائه ، فانها تستطيع الوفاء به متى أرادت ، ولا خلاف بين الفقهاء على ذلك ، لأن شرط عدم انقضاء الدين في هذه الحالة هو لصالح الدولة ، وليس لصالح الدائنين فلها أن تتنازل عنه متى وحدث ذلك في مصلحتها . على أن التخلص من الديون المؤبدة يكون عملا بطريق الاستهلاك لا بطريق الوفاء نظرا لضخامتها .

أما في حالة القرض لاجل ، فالأصل فيه أن يسدد في ميعاد استحقاقه طبقا للاوضاع المقررة في عقد القرض ، غير أن الفقهاء في فرنسا يختلفون فيما اذا كان يجوز للدولة أن تنفي به قبل حلول ميعاده . فالبعض لا يميزه ( وهم يطبقون في ذلك أحكام المادة ١١٨٧ من القانون المدني الفرنسي ) ، لأن الاجل في هذا النوع من القروض مشروط لمصلحة المدين ومصلحة الدائن معا ولا مناص في هذه الحالة اذا أرادت الدولة الاحتفاظ لنفسها بحق الوفاء قبل الميعاد ، ( أو بتغيير طريقته ) من أن تنص على ذلك في شروط القرض ذاته . ويذهب البعض الآخر الى عكس ذلك ، فيقول ان للدولة حق الوفاء بالقرض قبل حلول ميعاده . ومن هؤلاء من يعتمد في ذلك على قواعد القانون المدني ذاتها ، بعد تفسيرها تفسيراً ملائماً لصالح الدولة ، ومنهم من يرى ان القرض العام وان كان ينشئ علاقة قانونية بين الدولة ودائنها غير أنه لا يخرج في جوهره عن كونه عملية الثابت تقوم بها سلطة عامة لضمان سير الادارة الحكومية ، ولهذا فهو يخضع في تنفيذه لمقتضيات المصلحة العامة ، وبالتالي فإن للدولة ان توفى به قبل ميعاده دون حاجة الى النص على ذلك في شروط القرض . أما في مصر فليس هناك ما يمنع الدولة من الوفاء بالقرض العام قبل حلول أجله خاصة بعد صدور القانون المدني الجديد ( أى بعد ١٥ أكتوبر ١٩٤٩ ) وذلك بالاستناد الى نص المادة ٥٤٤ ، اذ يكون من حق الدولة اعمالا للنص المتقدم أن تعلن حاملي السندات يرغبها وبعد انقضاء ستة أشهر على اصدارها ، في رد قيمة القروض قبل حلول ميعاده . أما قبل العمل به فقد كان الامر محلا لخل الخلاف الموجود في فرنسا ، اذ لم يكن في القانون المدني المصري القديم نص مماثل للمادة المشار اليها .

#### (٧) - استهلاك القرض العام : « Amortissement »

يقصد باستهلاك القرض العام سعى الدولة للتحرر منه نهائيا عن طريق سداده برد قيمته الى حامليها على دفعات متتالية خلال فترة معينة تنص عليها شروط اصدار القرض . ويترتب على البدء في عملية الاستهلاك هذه ، ليس فقط تناقص المبالغ التي تلزم الدولة

بردها وفاء لقيمة القرض ، بل أيضا تنافس مبالغ الفائدة المقررة بالنسبة اليه تناقصا يتناسب مع نسبة السندات المستهلكة من القرض<sup>(٣٩)</sup> . ويتم استهلاك القرض ( أو القروض ) تدريجيا وخلال فترة معينة بواسطة مجموعة من الاساليب تستطيع الدولة أن تستخدمها لتحقيق هذه المهمة . الا أن استهلاك القرض العام يتطلب توافر الاموال او الموارد اللازمة له حتى تستطيع الدولة دفع قيمة السندات لاصحابها ، حيث تختلف الطرق التي يمكن اتباعها لتدبير الموارد السابقة باختلاف الدول وباختلاف الظروف التي تمر بها كل دولة . وفيما يلي فائنا نعرض على التوالي ، لاساليب وطرق الاستهلاك المختلفة ، وكيفية تدبير الموارد اللازمة لاستهلاك القرض العام .

#### أولا - طرق وأساليب استهلاك القرض العام :

يمكن للدولة من الناحية الفنية استهلاك القرض العام بالمفهوم سابق الاشارة اليه عن طريق الاستعانة بمجموعة من الطرق والاساليب الفنية ، يعتبر من أكثرها شهرة في هذا المجال ، الاستهلاك على أقساط سنوية ، والاستهلاك بطريقة القرعة ، والاستهلاك عن طريق شراء السندات في سوق الاوراق المالية ( البورصة ) .

**ففي أسلوب الاستهلاك على أقساط سنوية محددة : Amortissement par « Annuité terminable »** والذي يعتبر من أكثر الاساليب الفنية استخداما في استهلاك القروض ، تدفع الدولة سنويا لحملة السندات جزءا من قيمتها الاصلية بالإضافة الى الفائدة المستحقة لها ، وذلك حتى يتم استهلاك سندات القرض بعد فترة من الزمن . ويعيب أسلوب الاستهلاك على النحو المتقدم أنه يجزئ في عملية دفع السندات لاصحاب الحق فيها ، وقد تكون قيمة الاقساط السنوية من الضالة بحيث لا تحقق ميزة للدائنين أو أصحاب رؤوس الاموال الذين يفضلون عادة ، اما بقاؤهم دائنين بمبلغ كبير يستحقون عنه فوائد سنوية ، أو يستردون ديونهم كاملة للاستفادة بها في الوجه الذي يريدون . ولذلك فان الدولة لا تلجأ عادة الى استهلاك قروضها عن هذا الطريق ، الا بمناسبة الاقتراض من المؤسسات المالية العامة او شركات التأمين حيث لا تضار هذه المؤسسات والشركات من استرداد قيمة القرض على أقساط سنوية في خلال مدة محددة .

**وفي حالة استعانة الدولة بأسلوب الاستهلاك بطريقة القرعة : « Par tirage au sor »** فان ذلك لا يتم الا عند حلول أجل استهلاك الدين باخراج نسبة معينة من السندات كل عام في عملية « قرعة » ودفع قيمة السندات التي تخرج في عملية السحب بالقرعة كاملة لاصحابها<sup>(٤٠)</sup> ، وتكرر هذه العملية حتى يتم استهلاك كافة سندات القرض<sup>(٤١)</sup> . وقد يعاب على هذا الاسلوب انه يحوى على عنصر المفاجأة التي تحمل بالدائنين الذين تخرج

سدادهم في مجموعات القرض وب... دون قيمتها ، من هؤلاء من قد يُفصل بقاء الحال على ما هو عليه ، على الأخص عندما لا يجد امامه فرصة مواتية لاستئجار القرض الذي تم رده اليه بعد. ين القرض

وأخيرا فإنه في أسلوب استهلاك القرض عن طريق تدخل الدولة لشراء السندات من سوق الأوراق المالية ( او البورصة ) « Par achat en Bourse » فإن ذلك يحدث بصفة خاصة حين يكون سعر السندات في البورصة أقل من سعر التبادل ، أو حينما تكون قيمتها دون القيمة الاسمية الأصلية . في هاتين الحالتين تقيد الدولة من عملية الشراء لأنها تربح الفرق<sup>(٤٦)</sup> ، غير أنها لا تستطيع استهلاك عدد كبير من السندات لأن اقبالها على شراء السندات من البورصة بكميات كبيرة يؤدي الى ارتفاع ثمنها . أما اذا كانت اسعار السندات في البورصة تفوق سعر التبادل ، أي تزيد عن قيمتها الاسمية الأصلية ، فإن الدولة تحجم عن استهلاكها بطريق الشراء من البورصة نظرا لما يعرضها ذلك من دفع قيمة أكبر من أصل الدين العام عند استهلاكها بهذا الأسلوب ، وربما يكون من مصلحة الدولة في هذه الحالة أن تستعين بأسلوب الاستهلاك بالقرعة السابق بيانه حتى لا تدفع مبلغا أزيد من القيمة الاسمية للسندات . وتستطيع الدولة ، في كل حال ، اذا رغبت في ذلك أن تص في شروط اصدار القرض على حقها في اتباع أسلوبى الاستهلاك بالقرعة او الشراء في البورصة لاستهلاك سندات القرض ، وفي هذه الحالة تلجأ الى أسلوب الاستهلاك بالقرعة اذا كانت اسعار السندات في البورصة فوق سعر التبادل ، والى أسلوب الشراء في البورصة اذا كانت اسعارها دون سعر التبادل .

#### ثانيا - كيفية تدبير الموارد اللازمة لاستهلاك القرض العام :

من الهمية بمكان أن تعمل الدولة على التخلص ما أمكن من عبء ديونها العامة من القروض ( أيها كان نوع هذه القروض وآجلها ) وذلك بتخصيص أكبر قدر ممكن من الموارد المالية لخدمتها . وتستطيع الدولة في العصر الحديث أن تدبر الموارد اللازمة بواسطة الاستمارة ببعض الطرق التي تكفل لها استهلاك قروضها العامة .

وتتمثل أهم الطرق المثبتة في العمل في الاقتطاع من إيرادات الميزانية ، أو انشاء صندوق لاستهلاك الدين ، أو الى الاصدار النقدي الجديد .

أ - قى الأحوال التي تقتطع فيها بعض الإيرادات من ميزانية الدولة ، فإن هذه الإيرادات قد يكون مصورها هو الفائض الناتج عن زيادة الإيرادات عن النفقات مما يساعد على خدمة الدين العام وتقصير مدة استهلاكه<sup>(٤٧)</sup> ، ويتحقق هذا الفائض في أغلب الأحيان من زيادة حصيلة الضرائب عن النفقات العامة ، ومن هنا يقال أن القرض - وهو

يسلد من الناحية الواقعية عن طريق حصيللة الضرائب لا بعدو أن يكون صرية مؤجلة . وقد ينشئ المشرع فضلا عن ذلك ، على تخصيص مبلغ معين يضاف سويا الى فائض الميزانية ، لاستخدامها في أغراض استهلاك القروض العامة . وقد تخصص الدولة بعض أوجه الإيرادات العامة وخاصة الضرائب ، لخدمة الدين العام واستخدامه في عمليات لاستهلاك الخاصة به .

ويؤخذ على فكرة تخصيص بعض أنواع الضرائب في عمليات استهلاك القرض العام ، انها تشير الى ضعف مركز الدولة المالى والاقتصادى ، فضلا عن أنها تتعارض مع مقتضيات الملاءمة والسلطة التقديرية التى يجب أن تتمتع بها الدولة وهى تمارس دورها في تحقيق التوازن بين أجزاء نظامها الضريبى ، وبين أبعاد احتياجاتها الاقتصادية على المستوى القومى<sup>(٤٤)</sup> .

ب - إلا أن التجربة العملية قد كشفت أن الدولة كثيرا لا تهم الاهتمام الكافى باقتطاع مبالغ من الإيرادات العامة لخدمة الدين العام ، او تخصيص الفائض لهذا الغرض ، ومن ثم تضطر عند حلول أجل الدين أن تعقد قرضا جديدا تستخدم حصيلته في سداد هذا الدين<sup>(٤٥)</sup> . ولما ظهرت في كثير من الدول فكرة اعطاء صفة منتظمة لاستهلاك الدين العام عن طريق انشاء صندوق خاص يتولى هذه العملية ، يعرف « بصندوق الاستهلاك »<sup>(٤٦)</sup> « Caisse d'amortissement » . ويخصص تمويل هذا الصندوق عادة مبلغ سنوى قد تضاف اليه حصيللة بعض الإيرادات العامة كضرائب معينة . ويقوم الصندوق باستهلاك سندات الدين العام بحسب الطريقة التى يراها أصليح للدولة بشرط أن تسمح شروط اصدار القرض بهذه الطريقة . ومن الأمثلة على ذلك ما أقدمت عليه فرنسا حينما أنشأت « الصندوق المستقل لاستهلاك القرض العام » « Caisse autonome d'amortissement » عام ١٩٢٦ ، (والذى أعطى نظاما دستوريا رغبة في منح البرلمان من تخفيض موارده ) ، حيث خصصت له عدة موارد من بينها حصيللة ضريبة التركات وإيرادات احتكار التبغ ، بحيث صارت موارده تتجاوز حجم الاستهلاكات التى يلتزم بالقيام بها ، ومن ثم فانه يقوم بحسب الظروف بترحيل الفائض الى خزانة الدولة العامة .

ج - وأخيرا ، فقد تلجأ الدولة ، وهى بصدد استهلاك قروضها العامة الى الاصدار النقدي الجديد ، أى زيادة كمية النقد المصدرة والتى تتناول . وكثيرا ما يؤدى الاصدار النقدي ، بسبب زيادة كمية النقد المتداول الى ارتفاع مستوى الاسعار والتالى الى خفض في القوة الشرائية للنقود . هنا ، قد تستخدم الدولة الاصدار على هذا النحو في سداد قيمة القرض ، وتقوم باستهلاك جزء من قيمته الحقيقية عن طريق تخفيض قيمة النقود . غير أن اللجوء الى أسلوب الاصدار النقدي قد يؤدي في هذه الحالة الى حدوث تضخم تكون

نتائج ضارة بالمتنوع من كافة النواحي النقدية والاقتصادية والاجتماعية ، ولهذا فانه ينبغي عند انتاج هذا الاسلوب مراعاة الدقة والحذر الشديدين نظرا لما يحتمل من آثار متشعبة وشاملة .

(ج) - تخفيف العبء المالى للقروض العامة ( تثيت القرض العام وتبديله ) :

وقد تلجأ الدولة حينما تمس بتقل العبء المالى للقروض العامة الى محاولة التخفيف من العبء المالى لها بالاتجاه الى أسلوبى « التثيت » و « التبديل » ( أحدهما أو كلاهما ) ، وفى الحالتين لا تنقضى مديونية الدولة ، ( كليا أو جزئيا كما فى الحالات السابقة ) بل ينتج عن ذلك فقط ، تغير نوع القرض أو سعر فائدته ، وهو ما يترتب عليه فى أغلب الاحوال تخفيف عبء خدمة الدين العام على الخزنة العامة .

( ١ ) - تثيت القرض العام : ( Consolidation )

يقصد بتثيت القرض العام تحويل قرض عام قصير الاجل ( أى دين سائر ) عندما يُحل موعد سداده الى قرض متوسط أو طويل الاجل ( مؤبدا أو مؤقت ) . وتلخص عملية التثيت فى أن تصدر الدولة قرضا متوسط الاجل بنفس مبلغ القرض قصير الاجل مع السماح لحملة سندات الاخير ، بالاكتاب فى القرض الجديد بتقديم الأذونات التى يحملونها ، والتى تمثل فى أذونات الخزنة . عندئذ يتم تثيت القرض فى الحدود التى يقبل فيها أصحاب سندات الدين السائر الاكتاب فى القرض الجديد ، وتستخدم الدولة المبالغ المكتتب بها فى سداد الأذونات التى لم يقدمها أصحابها للاكتاب فى القرض الجديد . وفى هذه الحالة يكون التثيت اختياريا . ومن الطبيعى انه لا يتصور قبول الافراد للتثيت الاختيارى الا اذا قدمت الدولة للمقرضين القدامى من المزايا ما يعوضهم عن استرداد قيمة ديونهم حالا من نهاية مدة القرض القصير الاجل ( المثبت ) . ولذلك فعليا ما يكون سعر فائدة القرض الجديد أكبر من سعر فائدة الدين المثبت ، وأكبر من سعر الفائدة السائدة فى السوق المالية<sup>(٤٧)</sup> . ولكن قد تعتمد الدولة الى اجراء التثيت على نحو الزامى ، بأن تجبر حامل السندات المشار اليها بالاكتاب فيها بسنداتهم فى القرض الجديد متوسط أو طويل الاجل ، وذلك لعدم قدرتها على رد قيمة القرض عند حلول أجله . ومن أمثلة ذلك ، ما حدث فى ايطاليا عام ١٩٢٦ . ويعنى هذا امتناع الدولة عن سداد المبالغ المقترضة فى الموعد المتفق عليه غيلة بذلك بالتزاماتها تجاه دائتها ، وهو اجراء خطير يمس سمعة الدولة المالية ويضر بالتأنيها العام ، ولهذا فانه لا يصح اللجوء اليه الا فى حالات الضرورة القصوى .

## (٢) - تبديل القرض العلم ( Conversion )

وقد تلجأ الدولة الى تبديل القرض ، بأن تستبدل ديها دا الفائدة المرتفعة بمدى حذيد يقل عه فى سعر الفائدة . فكأن عملية التبديل على هذا النحو تؤدى الى تعير الدين دانه ، ويمكن تحليل هذه العملية الى عملية تعهد الدين « Nouation » والتي قد يطلق عليها خطأ فى بعض الاحيان « تحويل الدين » .

والفرض من التبديل أساسا هو تخفيف عبء الدين على الخزنة العامة . ولا يبرى التبديل الا على الديون المثبتة سواء أكانت مؤبدة أم طويلة الاجل أم متوسطة . اما الدين السائر فانه يخضع كما سبق أن أوضحنا للتثبيت وليس التبديل . ويمكن التمييز بين حالتين أساسيتين لتبديل القرض العلم بحسب مدى حرية الاختيار المتروكة للأفراد ازاء هذا الاجراء ، او بحسب مدى الجبر او الاكزام الذى يحاط به<sup>(٤٨)</sup> .

ففى حالة التبديل الاختيارى « Conversion facultative » فان الدولة فى هذا النوع من التبديل تقوم باعطاء الدائنين او حامل سندات القرض المراد تبديله حق الخيار بين الاحتفاظ بسنداتهم طبقا للاوضاع الاصلية أو السابقة ، وبين قبول الاكتاب فى سندات القرض الجديد ذى الفائدة الأقل . وغالبا ما تعتبر الدولة أن من لم يقدم على الاختيار فى الموعد المحدد قد قبل الامر الاول ، أى التبديل . وهو افتراض قد يكون مخالفا للحقيقة فضلا عن أنه يظوى على عنصر الزام ضمنى ، الامر الذى يزيد من نسبة السنوات المبذلة نظرا لوجود عدد كبير من حامل السندات الذين لا يقومون بعمل ما خلال المدة المحددة للانفصاح عن رغبتهم .

ومن الواضح ان الدائنين فى التبديل الاختيارى لن يقبلوا التخل عن سنداتهم مقابل السنوات الجديدة الا اذا كانت مزايا الاخيرة معادلة على الأقل لمزايا تلك التى يملكونها ، او على الأقل ، اكبر من التى يستطيعون الحصول عليها .

وفى هذه الحالة يكون التبديل عديم الفائدة بالنسبة الى الدولة لانه لا يؤدى الفرض المقصود منه ، وهو تخفيف عبء خدمة الدين بانقاص سعر فائدة القرض المراد تبديله . وقد تهدف الدولة من التبديل الاختيارى افادة حملة سندات الدين العام لا افادة الخزنة العامة بتخفيف العبء المالى عليها ، وفى هذه الحالة نكون ازاء ما يمكن ان يسمى بالتبديل العكسى للدين .

اما فى التبديل الاجبارى « Conversion obligatoire » فتلجأ الدولة الى اجبار سندات القرض ذى الفائدة المرتفعة ، على قبول سندات جديدة لقرض جديد ينصر على فائدة أقل ، وذلك دون النظر الى ارادة الدائنين او رغبتهم فى الموافقة او عدم الموافقة على

التبديل ودون ان تعبأ بتعهداتها المالية السابقة ، لو ان تجر حامل سندات الدين القائم الذين لا يملكون قبول سندات الدين الجديد معادل سنداتهم على قبول استرداد قيمة هذه السندات ، ومن ثم ينقضى الدين العام بالنسبة اليهم<sup>(٤٩)</sup> .

فى مثل هذه الحالات وغيرها من حالات التبديل ، يثور البحث عن مشروعية عملية التبديل ذاتها ، اى عن مدى حق الدولة فى اجراء مثل هذه العملية . ويتعين علينا اولا ان نخرج من دائرة هذا البحث بعض الاحوال التى لا تثير صعوبة تذكر ، وهى حالة القرض المؤبد والتى سبق ان عرضنا لها ، وحالة حامل سندات القرض القائم الذين يقبلون التبديل ، فهؤلاء لا ينقضى الدين بالنسبة اليهم وانما تنخفض فائدته فقط ، وحالة وجود شرط من شروط الاصدار يميز التبديل او تعجيل الوفاء صراحة ، وبالتالى فإن المشكلة تقتصر على الاحوال التى تلزم الدولة فيها الافراد الذين لا يقبلون سعر الفائدة الاقل و القرض الجديد ، على استرداد قيمة سنداتهم ومن ثم ينقضى الدين بالنسبة لهم ، وذلك فى غير الاحوال التى اشرنا اليها الآن .

هنا فان فقهاء المالية العامة يختلفون فى مدى مشروعية التبديل فى هذه الحالات على نحو مطابق لما سبق ان ذكرناه بالنسبة للآراء المختلفة التى اتينا عليها عند الحديث عن الوفاء قبل موعد الاستحقاق فى القروض لأجل . وعلى أية حال فانه يبدو رغما عن هذا الخلاف الفقهي ، ان تبديل القرض العام قد استقر فى الوقت الحاضر فى الاذهان ، سواء فى فرنسا ، او مصر ، ( او غيرها من الدول ) ، والى درجة لم يعد يثير معها المناقشة الفقهية التى اثارها فى القرن الماضى . الا انه يلاحظ فى هذا الشأن ان عمليات تبديل القروض تعتبر من العمليات الدقيقة التى تبحث على التأمل فى اوضاع الدولة الاقتصادية والمالية ، لذلك فان الالتجاء اليها يجب ان يتم بناء على دراسة وافية باحوال السوق المالى ، وبالعلاقة جمهور المقرضين بالدولة . ويتوقف نجاح عمليات التبديل على مجموعة من العوامل ، يأتي فى مقدمتها مدى ثقة الافراد بالدولة ومعدل سعر الفائدة الذى تقرره الدولة عند احراء التبديل<sup>(٥٠)</sup> ، وكمية ما يستبدل من سندات .

ومن الشروط الاخرى المساعدة على انجاح العملية المتقدمة ، استقرار الاحوال السياسية والاقتصادية والاجتماعية فى الدولة ، وكذلك قصر المدة المحددة للخيار حتى لا تتغير احوال السوق المالية خلالها ، وان تنص القواعد المقررة فى هذا الصدد على اعتبار من لم يطلب التسديد قابل للتبديل حتى يتم تبديل اكبر نسبة ممكنة من السندات . والاصل ان يترتب على تبديل القروض العامة تخفيف عبء خدمة الدين العام بتخفيض المبالغ المدفوعة كفوائد عنه . الا انه قد لا يتحقق هذا الاثر ، ويحدث ذلك على الاخص اذا اقترنت عملية التبديل



ترباها .أيـه ذلـمـر . حـامـلـي سـدات الـدين المـراد سـدله عـلـى قـبـول السـدق . هـذـلـك كـاصـدـار سـدات الفـرض لـجـديـد دـون سـمـر اـتـعـادل ( التـسـدـل دـون الـجـافـز ) او دـفع مـلـع مـعـن عـن سـد يـقـبل مـسـاحـبه تـبـدـل ( التـبـدـل مـع دـفع مـرف ) . " Conversion avec soubs " . او تـقـرـير اـعـمـاءات ضـرـبـية عـن دـخـول سـدات الفـرض الـجـديـد فـي حـالـه ما اـدا كـانت سـدات الفـرض الـراد تـبـدـله عـمـر مـعـفـاة مـن هـذه الضـرـائب كـلـها او مـعـصـها . هـي هـذه الحـالـات ، و عـيـها ، تـكـون سـيـحـة عـمـلـية الـبـدـل ، غـير مـحـقـقة لـلـتـائـج المـرجـوة مـنـها ، و هـي التـخـفـيـف مـن عـبـء حـدـمـة الـدين ، لا الـزـهـادة مـن هـذا العـبـء . و يـفـرض حـدـوث ذلـك ، فـان مـثـل هـذه الحـالـة تـكـشـف ( فـي اـعـلـب الـاحـوال ) عـن ضـعـف او سـوء المـركـز المـالـي لـلدـولـة . و الـذي قـد يـواكـبه اـيـضـا تـأثـر الـافـراد بـالـاـؤـضاع الـاـقـصـادية و المـالـية فـيـها .

### المبحث الثالث

#### الآثار الاقتصادية للقروض العامة<sup>(٥١)</sup>

تؤثر القروض العامة كمورد التأتى على الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية ( والسياسية ) فى الدولة ، وذلك بالنظر الى كثرة وتنوع الاسباب التى اصبحت تدفع الدولة اليها ، مستخدمة اياها كأداة من أدوات السياسة المالية ، والتوجيه الاقتصادى بالمعنى الواسع . غير ان آثار القروض الاقتصادية ، تختلف بصفة عامة عن آثار الضرائب من هذه الناحية . ويرجع ذلك الى اسباب متعددة ، منها ان القروض فى الأصل اختيارية ، بينما الضرائب اجبارية فى كل حال ، وان القروض لا يترتب عليها نقصان فى ثروة الأفراد ودخولهم كالضرائب ، ولكن يترتب عليها تغير فى شكل تلك الثروة او الدخل ، وان مصدر الأموال المقترضة يختلف عادة عن مصدر الأموال التى تدفع كضريبة . وتتوقف الآثار الاقتصادية التى تمارسها القروض بمختلف أنواعها على عوامل متعلقة منها نوعية التنظيم الفنى المتبع فى شأن القروض ، ومصدر الأموال المتحصلة منها وكذلك المستخدمة فى تسوية عيبتها ، وطبيعة كل من النفقات العامة التى غمها هذه القروض ( وهل هى نفقات استهلاكية ام نفقات انتاجية ) والأموال اللازمة لخدمة العيب المالى فيها . وليان الآثار المختلفة للقروض العامة ، فلاننا نعرض لها من خلال المراحل المختلفة التى يمر بها القرض العام ، وذلك لأن لكل مرحلة منها آثارها الاقتصادية ، وهذه المراحل هى : مرحلة الاقتراض ( أو الاكتساب ) ، ومرحلة انفاق الأموال المقترضة ، ومرحلة تسديد الدين . الا ان تتبع الآثار المتقدمة من خلال هذه المراحل لا يكتفى الا ببيان آثار هذه القروض على الاقتصاد القومى ككل ، ويتوقف ذلك بصفة أساسية على المصدر النهائي للأموال المقترضة وذلك لما للطبيعة الخاصة بكل مصدر من انعكاسات فيما نحن

بصلده من آثار . هذا المصدر قد يكون هو مدخرات الأفراد والهيئات الخاصة ، وفي هذه الحالة تحصل الدولة على جزء من القوة الشرائية السابق وجودها داخليا في التداول ، وقد يتمثل في قوة شرائية جديدة ( داخلية ايضا ) ، تضيف الى القوة الشرائية الموجودة في التداول يكون الاقتراض العام مناسبة خلقها<sup>(٥٦)</sup> ، او عن طريق وضع قوة شرائية اجنبية تحت تصرف الدولة المقرضة عن طريق القروض الخارجية .

وبادخال ما تقدم في الاعتبار ، فانه كثيرا ما يثار. في نهاية البحث عن هذه الآثار تساؤل عن يتحمل في النهاية العبء المالى الحقيقى لهذه القروض ( وعلى الاخص الداخلية ) ، أهو الجيل الحاضر الذى عاصر عملية الاقتراض ام انه يمكن نقل هذا العبء للاجيال القادمة . وهكذا فاننا نعرض للآثار المختلفة للقروض العامة في ثلاث نقاط متوالية ، على ان ننبعها بمناقشة ختامية عن مدلول العبء المشار اليه .

#### ( أ ) - الآثار الأولية للاقتراض المترتبة على عملية الاكتتاب العام ( التفرقة بين مختلف القروض بحسب مصدر الائتمان ) :

تتوقف الآثار الاقتصادية لعملية الاقتراض في مرحلة الاكتتاب على مصدر الأموال المقرضة . ذلك ان الدولة قد تقرض من الأفراد ( او من الهيئات المالية الخاصة ) ، او من المؤسسات الائتمانية المتخصصة ( البنوك التجارية والبنك المركزى ) ، او حتى عن طريق الاتجاه الى الخارج ( الدول الأخرى ، والمؤسسات المالية الدولية المتخصصة ) .

ومفاد ما تقدم ، ان الاقتراض العام يجد مصدره ، اما في التوسع الائتماني ، واما في رؤوس الأموال الأجنبية . ولا شك ان هذا التنوع لا يمر دون ان يترك آثارا مختلفة في مرحلة الاكتتاب في القرض العام .

#### ( ١ ) - الاقتراض عن طريق رأس المال الخاص ( الادخار ) والتوسع في الائتمان :

ففي حالة التجاء الدولة الى رأس المال الخاص ، فان الأفراد عادة ما يكتبون في سندات القروض العامة من مدخراتهم التي تنتظر الاستثمار ، أو من حصيلة ما يملكونه من سندات المشروعات الخاصة . اما الهيئات المالية الخاصة ( من المؤسسات المالية غير البنوك التجارية ، كشركات التأمين وبنوك الادخار ) فانها تكتسب عادة في سندات القرض ، اما الهيئات المالية الخاصة ( من المؤسسات المالية غير البنوك التجارية ، سندات المشروعات الخاصة . ويرتب على استعانة الدولة بهذا الأسلوب اقتطاعها لجزء من القوة الشرائية السابق وجودها داخليا في التداول ، الأمر الذى يحدث آثارا اقتصادية تصل بالادخار

والاستهلاك والاستثمار . وجملة القول في هذا العدد ، ان الاقتراض العام في الحالة اسبغمة لا يؤثر كثيرا في حجم الاستهلاك إلا إذا احتوت السندات على مزايا تعفى الأفراد على زيادة الادخار ، او اذا لجأت الدولة الى القرض الاجارى حيث يضطر الأفراد الى التقليل من استهلاكهم . اما فيما يتعلق بالاستثمار ، وبصرف النظر عما يتلو القروض العامة من انقائه ، فانه تمويل لان يكون لها في هذه الحالة اثر انكماشى نظرا لانه يترتب على الاقتراض العام انخفاض في كمية الاموال التى يملكها الأفراد والمعدة للتوظيف في الأوراق المالية الجديدة للمشروعات الخاصة ، او للاقتراض لها . ويحدث مثل هذا الاثر اذا اشترت السندات الجديدة شركات التأمين وغيرها من المؤسسات المالية الخاصة .

اما في الحالات التى تستعين فيها الدولة بالمؤسسات المالية المتخصصة كالبنوك التجارية والبنك المركزى ، ( حيث تعتمد الدولة في اتجاهها الى الاقتراض من هذا الاخير على حقها في الاشراف على النظام النقدى وعلى تحديد القواعد التى يسر بمقتضاها ) ، فان الاموال المقترضة تختلف عن النوع السابق ، اذ لا تستمد الدولة مبلغ القرض من مدخرات موجودة ناتجة عن دخول سابقة ، بل من توسع نقدى والثبات اى من اضافة لقوة شرائية جديدة . ويترتب على ذلك زيادة التداول النقدى تبعاً لقدرة النظام المصرفى على خلق الودائع ، حيث تتوقف هذه القدرة على تضافر عوامل كثيرة ، اهمها : الرغبة الحقيقية للأفراد في ابداع اموالهم لدى البنوك ومدى اقبالهم على الاقتراض منها ، واحتفاظ البنوك باحتياطى يقل عن قيمة الودائع الاصلية ، واخيرا ، وليس آخرا ، على السياسة النقدية للبنك المركزى . ويؤدى تضافر هذه العوامل مجتمعة الى مضاعفة البنوك لحجم ودائعها ، ولكن يحد من هذه المقدرة في خلق الودائع عدة عوامل منها : قلة انتشار الوعى المصرفى ، وميل الأفراد الى اكتناز النقود والسياسات النقدية غير الموالية .

في هذه الحالات التى تخلق المؤسسات المالية السابقة قوة شرائية جديدة تنضاف الى تلك التى كانت موجودة في التداول من قبل ، لا يترتب على الاقتراض من البنوك التجارية في الظروف العادية أية آثار انكماشية ، - وذلك لان القوة الشرائية التى تستخدمها في شراء السندات العامة قوة شرائية جديدة ناتجة عن التوسع في الائتمان ، الذى لا ينقص من القوة الشرائية الموجودة من قبل ، ومعنى ذلك ان الاستثمار الخاص لا يتأثر بالاقتراض العام - ، بل قد يكون لذلك على العكس آثار توسعية ، ما دام لدى هذه البنوك احتياطات نقدية زائدة ، اما اذا لم يكن لديها مثل هذه الاحتياطيات فان شراءها للسندات العامة يكون على حساب القروض الاخرى ، وفي هذه الحالة تشبه الآثار الناتجة عن اكتتابها في القروض العامة ، الآثار المترتبة على اكتتاب المؤسسات المالية الخاصة السابق بينها .

وقريب من هذه الآثار القوة الشرائية التي تحصل عليها الدولة بالاقتراض من البنك المركزى ، فهى عم القوة الشرائية التي بيد الأفراد ، وليست على حساب الارصدة المخصصة لقروض المشروعات الخاصة ، ولذلك فان لاقتراض الدولة من البنك المركزى آثاره التوسعية هو الآخر<sup>(٥٣)</sup> ، وبالتالي فان الاستثمار الخاص لا يتأثر بالاقتراض العام .

وهكذا فانه اذا قارنا بين الآثار الناجمة عن اصدار القروض والآثار الناتجة عن جباية الضرائب ، لوجدنا ان جباية الضرائب لها آثار انكماشية كبيرة على الاستهلاك والاستثمار ، على العكس من القروض ، فان آثارها الانكماشية كما رأينا ضئيلة بالنسبة الى الاستهلاك ومحدودة بالنسبة للاستثمار ، بل قد يكون لها آثار توسعية في بعض الاحوال .

وبصفة عامة ، فان الفكر المالى الحديث قد وضع حدودا للدولة عند تحالها الى هذا المصدر ( اى التوسع في الائتمان<sup>(٥٤)</sup> ) ، فأوضح انه لا يصح الالتجاء اليه اذا كان الاقتصاد القومى يتجه بطبيعته الى التشغيل الكامل ، كما يجب وقف التمويل بواسطته متى بلغ الاقتصاد هذه المرحلة لتفادى الآثار المترتبة على ارتفاع الاسعار . فهو اذا والحال كذلك ، يعتبر وسيلة علاجية وليس وسيلة للحصول على الايرادات . وبالنسبة للدول المتخلفة فقد ثار الخلاف حول مدى امكانية الدولة الالتجاء الى البنوك خاصة وان حجم المدخرات فيها من الصغر بمكان<sup>(٥٥)</sup> ، نظرا لما تتصف به اقتصادياتها في المعتاد من عدم مرونة جهازها الانتاحى وبالتالي فان زيادة الطلب الناجم عن توزيع دخول هذه الطريقة يؤدى الى ارتفاع الاسعار . وقد دفع ذلك بكثير من الاقتصاديين المؤيدين لاستعانة الدولة بهذا السبيل الى اشتراط توافر مجموعة من الظروف ، ( التى يقصر المجال هنا عن تفصيلها ) وذلك حتى لا تؤدى عدم مرونة الجهاز الانتاجى الى ارتفاع الاسعار ( وبالتالي حدوث التضخم الاقتصادى ) بما له من آثار ضارة على الدخل القومى وعلى التنمية الاقتصادية في هذه الدول .

## (٢) - الاقتراض عن طريق الاسعانة برؤوس الاموال الاجنبية :

تشكل القروض الخارجية من الناحية الاقتصادية نوعا متميزا لما لها من اثار دولية خاصة بالنسبة للدولة البائدة والمدنية . ويترتب على هذه القروض ، والتي تقدمها حكومات الدول الاجنبية او احدى الهيئات الدولية المتخصصة في الاقتراض لحكومة الدولة الوطنية ، وضع قوة شرائية تحت تصرف الدولة المقترضه تستعين بها ، سواء لتقوية ارصدها من العملات الاجنبية ، او لاستخدامها في شراء سلع من الخارج ، وفي كلتا الحالتين تؤدى هذه القروض ( بفرض حسن استخدامها ) الى تحسين مركز ميزان

مدفوعاتها والقروض الاجبية اد تزود الاقتصاد القومى برؤوس اموال اجنبية مصدرها القوة الشرائية المقطعة من الخارج وليس الداخل ، تتخذ اما صورة عملات او صورة سلع وخدمات توضع فى متناول الدولة المدينة . فاذا احتفظت بها هذه الدولة فى الصورة الاولى ، امكن بواسطتها تخليص السوق النقدى من العوامل الانكماشية مما يدفع الى التوسع النقدى . اما اذا استخدمت حصيلة القرض فى شراء سلع وخدمات ، فان الآثار المترتبة على ذلك تخفف تبعاً لنوع السلع المستوردة ، استهلاكية كانت ام انتاجية . ففى الحالة الاولى ، نجد انها تزيد من عرض هذه السلع ويمكن استعمالها كأداة لمقاومة ارتفاع الاسعار فى الداخل ، اما فى الحالة الثانية فان استيراد السلع الانتاجية يمكن من التوسع فى الاستثمار ورفع مستوى الدخل .

#### (ب) - آثار اتفاق الاموال المقترضة من المصادر المالية ( الداخلية والخارجية ) :

قد تتفق حصيلة القروض الداخلية ( المقطعة من مدخرات الافراد ، او الناتجة من التوسع فى الائتمان ) فى الداخل او فى الخارج ، كما قد تتفق حصيلة القروض التى تعقدها مع الخارج فى الداخل<sup>(٥٦)</sup> ، وبالتالي فاننا نتوقف هنا لبيان الآثار المترتبة على اتفاق كل نوع من هذه القروض على التوالى :

#### ( ١ ) - الآثار المترتبة على اتفاق القروض الداخلية :

عندما تقوم الدولة بتغطية الاموال اللازمة لها عن طريق الاقتراض من الداخل من مصادر الاقراض الداخلى السابقة ، فان الدولة قد تتفق حصيلة القرض الداخلى فى الداخل ، كما انها تنفق فى الخارج ، وفى كلتا الحالتين تترتب على ذلك آثار معينة يجمل بنا ان نتلوها بشئ من البيان . ففى حالة اتفاق القرض الداخلى داخل حدود الدولة ، فانه يترتب على ذلك مجموعة من الآثار التوسعية اكثر مما لانفاق حصيلة الضرائب ، ويزداد مدى هذه الآثار اذا كان مصدر الاموال المقترضة اموالا غير موظفة ( عاطلة او مكتنزة ) ، او اموالا خلقتها البنوك التجارية والبنك المركزى ( عن طريق التوسع فى الائتمان ) ، ففى هذه الحالة يضاف هنا طلب الدولة للسلع والخدمات ( الطلب العالم ) الى طلب الافراد بدلا من ان يحمل عمله ( كما لو كان مصدر القرض اموالا مستخدمة فى الانتاج او الاستهلاك ) . وعندما تتفق الدولة حصيلة القرض تنتقل ودائع الدولة الى الافراد ، فتزداد جملة ودائع البنوك . يضاف الى ذلك ان جزءا من السندات التى اشترها الافراد والمؤسسات الخاصة يستعمل عادة للاقتراض عليه من البنوك ، وبذلك يستفيد حملة السندات جانباً من القوة الشرائية التى استعملوها فى شراء السندات عن طريق التوسع فى الائتمان ، ويتلقى الافراد المقرضون والدولة المقترضة على السليم والخدمات . فاذا كان

هناك جانب كبير من القوى الإنتاجية عاطلا ، وعدد كبير من العمال في حالة بطالة أثناء الفترة التي تنفق فيها الدولة حصيلته القروض ، فال زيادة الطلب الناشئة عن بيع سندات القرض الى البنوك وعن القروض التي تقدمها البنوك على السندات التي اشتراها الأفراد ، قد تؤدي الى زيادة الانتاج ، ولا يكون تأثير اتفاق الاموال المقترضة على مستوى الائتمان كبيرا . اما في الحالة العكسية ، فان زيادة الطلب تؤدي الى ارتفاع الاسعار ارتفاعا تضخميا . ويفترض التحليل السابق ، تكوين اقتصادي رأسمالي متقدم ، تتلوه عليه فترات من الرخاء والكساد مع ما يلازم هاتين الفترتين من سمات . اما في الدول المتخلفة على ما هو معلوم من مظاهر التخلف الاقتصادي فيها ، فانها قد تتعرض للتضخم اذا انفقت الاموال المقترضة في تكوين رؤوس الاموال ، اى في زيادة معدل تراكم رأس المال ، حيث تقوم الدولة بدور ايجابي في التنمية الاقتصادية ، بالنظر الى ان عملية التصنيع تحول اليايدى العاملة عن الزراعة وعن انتاج سلع الاستهلاك ، فيقل انتاج السلع الاستهلاكية مع زيادة الطلب عليها ، ويرتفع مستوى الاسعار ، وعلى الاخص اذا ادخل في الاعتبار ارتفاع الميل الحدى للاستهلاك لدى الطبقة العاملة ، وهى منخفضة الدخل عادة .

اما في حالة اتفاق حصيلته القروض الداخلية خارج اقليم الدولة ، ( وهى حالة اقل حدوثا في المعتاد من الحالة السابقة<sup>(٥٧)</sup> ) ، فان تصرف الدولة على هذا النحو لا يترتب عليه دخولها في منافسة مع الافراد والمؤسسات الخاصة على السلع والخدمات في السوق الداخلية . وما لم تكن جميع سندات القروض قد بيعت للبنوك التجارية ، وتكون هذه قد اشترتها بنقود قد خلقتها عن طريق الائتمان ، فان المشتريين للسندات في الداخل لا يستفيدون القوة الشرائية كلها التي اقترضوها للدولة ، اذ ان بعض حملة السندات يمتدونها وسيلة لاستثمار اموالهم فحسب ولا يقترضون عليها ، اما البعض الآخر ، وهم من يرغبون الاقتراض عليها ، لا تقرضهم البنوك الا جزعا من قيمة سنداتهم ، ومن ثم تنقل القوة الشرائية التي في ايدي الافراد ، وينخفض طلبهم على السوق الداخلية ، بينما لا يزداد طلب الدولة على تلك السوق اذ انها تنفق ما اقترضته في الخارج ، ويكون اثر مثل هذا القرض حيث انه يخفف من ضغط الشراء على السوق الداخلية ، وهذا ما يقلل من اثر التضخم الذي قد ينتج عن عوامل أخرى ، او يحدث انكماشاً ، او يترتب عليه تراجع في النشاط الاقتصادي ، حسب الظروف الجارية للاعمال . والى جانب النتائج المتقدمة لإتفاق حصيلته القروض الداخلية في الخارج ، توجد آثار أخرى تتصل بعلاقة الدولة الاقتصادية مع الخارج ، ومن أبرز هذه الآثار ، انه ينشأ عما تشتريه الدولة بالخارج قدر اضافي من الكيماويات مسحوقة على مراكزها ومؤسساتها المالية في الداخل ، يكون لها نفس الاثر الذي يكون لواردات تسلوها في القيمة تضاف الى ميزان المدفوعات للدولة التي تجري

المدفوعات الخارجية . ويعنى هذا ان ميزان المدفوعات يصبح فى هذه الحالة فى غير صالح الدولة مع ما يترتب على ذلك من آثار يدخل تفصيلها فى نطاق دراسة العلاقات الاقتصادية الدولية ( او التجارة الخارجية ) .

## ( ٢ ) - الآثار المترتبة على اتفاق القروض الخارجية ( فى الداخل ) :

يتحدد بحثنا فى هذا المجال كما سبق ان اوضحنا فى حالة اتفاق هذه القروض فى الداخل حيث تختلف الآثار هنا بسبب اوجه استخدام مبالغ القروض المتقدمة ، والتي تكون ذات قيمة طبيعية او انكماشية ، فضلا عن تأثيرها على هيكل الاقتصاد القومى فى الداخل ، وفى علاقة هذا الاقتصاد بالخارج . ولتفصيل ما تقدم ، فان قيام الدولة بانفاق حصيله القرض الذى عقده مع الخارج فى الداخل يكون معه احتمال حدوث التضخم ( فى الاحوال التى يكون الاقتصاد مهيئا لذلك ) أكبر مما لو كان القرض داخليا وانفق فى الداخل . ويرجع ذلك الى انه لا يترتب على القرض الخارجى امتصاص اية قوة شرائية فى الدولة المقترضة ، حيث تقوم هذه الدولة باستخدام القوة الشرائية التى حصلت عليها من القرض الاجنبى لمنافسة الافراد على السلع والخدمات ، ويشهد هذا التنافس بين الدولة والافراد فى هذا الصدد<sup>(٥٨)</sup> ، مما قد يؤدى ، اما الى زيادة الانتاج الداخلى ، واما الى رفع الاسعار الى حد كاف لاقضاء جزء من الطلب الفعلى فى السوق المحلى يكفى لكى تستطيع الدولة سد حاجاتها .

وسواء أكان الجهاز الانتاجى يعمل بكامل طاقته ، او بجزء منها ، فان الظروف والاوضاع الاقتصادية السائدة ، هى التى ستحدد فى النهاية نتيجة المنافسة المتقدمة من حيث مدى الارتفاع فى الأثمان او التوسع فى الانتاج . وبالإضافة الى الآثار السابق بيانها فى داخل الاقتصاد القومى فانه تظهر للحالات السابقة هنا أيضا نتائج اضافية فى نطاق علاقات الدولة بالخارج ، وتمثل هذه النتائج فى ان الدولة المقترضة تستطيع الحصول على حصيله القرض الخارجى عن طريق سحب الكميات على الودائع الاجنبية الموضوعة تحت تصرفها حيث تصبح النتيجة هنا عكس نتيجة اتفاق حصيله قرض داخل فى الخارج ، اذ يصبح ميزان المدفوعات فى هذه الحالة فى صالح الدولة المقترضة وبالتالي تميل وارداتها الى الازدياد . وبصفة عامة فان التوسع فى الاقتراض من دولة معينة ، يؤثر على هيكل ميزان مدفوعات الدولة المقترضة ، اذ تزيد صادراتها الى الدول المقترضة للوفاء بالتزاماتها فى الوقت الذى تزداد فيه وارداتها بقيمة القروض المعقودة ، وقد تستمر هذه الحالة بعد انتهاء مدة القروض لأن المنتجين والمستهلكين يصيرون أكثر تعودا على سلع الدولة المصدرة ودراية بأحوال اسواقها ويتعذر تحويلهم من هذا الاتجاه دون تكلفة اقتصادية كبيرة .

(ج) - الآثار المترتبة على خدمة العبد المالى للقروض العامة ( الآثار الاقتصادية  
لصندوق الدين العامة ) :

يمكن التقرير هنا بأن الآثار الاقتصادية التى تنجم عن خدمة العبد المالى للقروض العامة بتسديد الدين العام فيها ، هى بوجه عام عكس الآثار الناتجة عن اصدارها . وجريا على ما أخذناه من الضيقة بين القروض الداخلية والخارجية ، فالتا نوزع الآثار موضع بحثا فى نقطتين على التوالى :

( ١ ) - آثار تسديد القروض الداخلية :

يترتب على قيام الدولة بسداد دينها العام الداخلى ( القروض ) عن طريق حصيلة الضرائب ( وهى المصدر الاساسى للايرادات العامة فى مالىة الدول الحديثة ) اقتطاع جزء من دخول الممولين ( دافعى الضرائب ) وتحويله الى اموال تورع على المكتسبين ( الدائمين فى القروض ) . وتتوقف آثار هذا التوزيع بالنسبة للاستهلاك والاستثمار فى الدولة على كيفية استخدام هذه الاموال . فقد توجه كلها الى الاستهلاك فتزيد عن حجمه وان كان ذلك من الامور المستبعدة على اطلاقها لما يترتب عليه من حرمان للمستفيدين من دخول مستمدة من استثمارات فى القروض المسددة ، وغالبا ما توجه هذه الاموال الى نواحي الاستثمار المختلفة عامة او خاصة . هنا نحددنا لزاء فرضين اساسيين : الاول : ان يكتب أصحاب الدين بعد الوفاء به فى قروض عامة جديدة ، وبالتالي فانه تحدد الآثار الاقتصادية للقروض الجديدة وفقا لكيفية استخدام الدولة لمبلغ القرض المكتتب به<sup>(٩)</sup> . والثانى : ان يقوم اصحاب الدين باستثمارات خاصة وفى هذه الحالة يترتب على ذلك زيادة حجم المدخرات الامر الذى يؤدى الى احداث انخفاض فى سعر الفائدة ( لزيادة الكمية المعروضة من النقود ) ، وفى ذلك ما يشجع المنتجون على التوسع فى الانتاج .

هذا فيما يتعلق بالآثار الجزئية التى يحدثها السداد من خلال سلوك الافراد والمؤسسات المالية الاخرى ، اما بالنسبة للاقتصاد ككل ، فانه يترتب على السداد آثار انكماشية او تضخمية وفقا لمصدر الاموال المستخدمة فى الوفاء بالقروض . فلو استمدت الدولة هذه الاموال من الضرائب الغير مباشرة ، وهى الضرائب التى يتحمل عبئها فى المعتاد أصحاب الدخول الصغيرة ، فيترتب على ذلك تحويل القوة الشرائية من ايدى طبقة مهلهما الحدى للاستهلاك كبير ، الى طبقة قد تكتنز هذه الاموال ولا تنفقها ، وبالتالي ينتاب الاقتصاد حالة من الانكماش ، ويظهر الانكماش فى حالة تملك السنوات بواسطة البنوك التجارية او البنك المركزى ، اذ أنه قد يترتب على ذلك تحويل استثمارات البنوك الى احتياطات غير مستمرة تقلل من القوة الشرائية الموجودة . كذلك فانه فى الحالة التى تقوم



فيها هذه البوك نتيجة لتراكم احتياطيها يتوسع الائتال فان ذلك يؤدى الى آثار تضخمية ما لم يقابل هذا التوسع و الائتال ازدياد و حجم الانتاج .

#### (٢) - آثار تسديد القروض الخارجية :

يترتب على القروض الخارجية عبء حقيقى بالنسبة لاقتصاد الدولة المقترضة ، اد يتعين عليها دفع الفوائد ورد أصل الدين مما يتطلب اقتطاع جانب من القوة الشرائية من المستهلكين أو المستثمرين في الداخل ( وهو ما يحتر اقتطاعا لجزء من اجمال الناتج القومى لحساب الدائنين الاجانب ) ونقلها خارج الدولة وقاء بما عليها من التزامات .

ولا يتيسر ذلك للدولة المقترضة الا بوجود فائض في الانتاج من السلع والخدمات المطلوبة في الخارج حتى تحصل الدولة على العملات اللازمة في السداد . ووجود العبء المتقدم ، يفرض على العولة ( التى تستعين بالقروض الاجيبية ) عدم التوسع في الاقتراض الخارجى الا في حدود طاقتها الانتاجية ، ولهذا يتعين عليها دراسة كافة المشكلات المختلفة في هذا الشأن ، وخاصة تلك التى تنطلق بآثار القروض على ميزان المدفوعات ، بالنظر الى أن قدرة الدولة على السداد محكومة بطبيعة صادراتها ومدى مرونة الطلب عليها من ناحية ، ومن ناحية أخرى بحجم الدين وأسعار فائدته وآجاله ، وما يتوافر لها من احتياطات من الذهب والعملات الاجنبية المقبولة في التعامل الدولى .

ولا يفوتنا قبل أن ننهى الحديث في هذا الموضوع أن ننوه بأن خدمة الدين العام الخارجى وسداده ، تتطلب توجيه القروض الاجنبية لزيادة الاستثمارات ورفع مستوى الدخل ، و انتاج السلع التى يزيد الاقبال عليها في الخارج ، او تلك التى تشجع السوق المحلى فتوفر العملات الاجنبية التى تقبل في سداد هذه القروض .

#### (د) - في بعض الآثار الجمعبية على مسعى الاقتصاد القومى ( تأثير القروض العامة على الانتاج والتوزيع القوميين ) :

نتناول هنا في كلمة موجزة بيان أهم هذه الآثار بالنسبة للانتاج والتوزيع على المستوى القومى ، وذلك كالآتى :

#### ( ١ ) - تأثير القروض العامة في الانتاج القومى :

لا شك أن للقروض العامة ، وبفض النظر عن مصدرها ، آثارا تجميعية على مستوى الانتاج القومى ، حيث تتوقف هذه الآثار أساسا على كيفية وأسلوب اتفاق حصيلة

القروض . فإذا أنفقت هذه الحصيلة في تمويل مشروعات من طبيعة استهلاكية ، أو خدمات لا تُقَلَّ إيرادات ولا تزيد من انتاجية العمل ورأس المال ، فإنها قد لا تقيد سوى طبقات معينة . اما اذا أنفقت الحصيلة المتقدمة لتمويل مشروعات تعمل في المجالات الاستثمارية<sup>(١٠)</sup> ، فان ذلك يؤدي - في المألوف من الامور ونفرض توافر الظروف المواتية لذلك - الى زيادة انتاجية العمل ورأس المال وزيادة الموارد المالية للدولة ، وبالتالي الى التخفيف من عبء خدمة الدين في المستقبل ، بالنظر الى أن المشروعات المتقدمة تُنَرِّج دحلا ( اما بطريق مباشر أو غير مباشر ) تدفع منه الفوائد وأصل الدين ، هنا بالإضافة الى أنها تسرع في معدل تراسم رأس المال ، وهو ما يؤدي الى زيادة الانتاج القومي الذي تتجدد دورته من عام الى آخر ، وهو الامر الذي يؤثر في النهاية في نمو وازدياد الدخل القومي .

#### (٧) - تأثير القروض العامة في توزيع الدخل القومي :

يمكننا أن نستظهر آثار القروض هنا من خلال تأثير اتفاق النقود المقترضة ، وما يترتب على دفع فوائدها الى المكتسبين .

فبعد اتفاق النقود المقترضة ، فانه يترتب على اتفاق الدولة لهذه الاموال ، ارتفاع في الدخل الفعلي للأشخاص الذين يستفيدون من هذا الاتفاق دون أن ينخفض الدخل الحقيقي لأصحاب السندات . فإذا كان معظم من يحصلون على الدخول الاضافية من ذوى الدخل المحدود ( الطبقات المتوسطة والفقيرة ) ، فان اتفاق النقود المقترضة يترتب عليه تقريب في توزيع الدخل الحقيقي بين الطبقات الاجتماعية المختلفة . واذا ترتب على الاتفاق زيادة القوة الشرائية بنسبة أكبر من زيادة كمية السلع والخدمات ، فانه قد يؤدي الى التضخم النقدي ( لدى عدم توافر المرونة الكافية للانتاج القومي استجابة للتوسع في الطلب ) . فإذا لم تعمل الدولة على زيادة كمية السلع ، أو نمح من الطلب ( بأسلوب أو بآخر ، ومن هذه الاساليب نظام البطاقات ) ، فان أصحاب الدخول المحدودة يضاربون من القروض ، اذ ترتفع الاسعار وتوزع الدخول الجديدة في غير صالحهم .

أما عند دفع القروض ، فان تأثير الفوائد على توزيع الدخل القومي يتوقف على طريقة توزيع سندات القروض على طبقات المجتمع ، وعلى نوع الضرائب التي تستخدم حصيلتها في تسديد الفوائد . ففى الحالة التي يكون فيها أكثر السندات في حيازة أصحاب الدخول المحدودة أو الصغيرة وتدفع الفوائد فيها من حصيلة الضرائب التصاعدية ، فانه يترتب على دفع الفوائد نقل للدخول ( أى إعادة توزيعها ) من أصحاب الدخول الكبيرة الى ذوى الدخول الصغيرة . وعلى العكس من ذلك اذا كانت النسبة الكبرى من السندات بيد

أصحاب الدخول الكبيرة ، وكانت الفوائد تدفع من حصيلة الضرائب غير المباشرة ( وعلى الأخص تلك المروضة على السلع الضرورية ) ، أو الضرائب المباشرة التسيية فإن توزيع الدخل القومى يرداد سوعا وبخاصة اذا أعفيت سندات القرض من الضرائب ، اذ يترتب على ذلك تحويل الدخل من أصحاب الدخول الصغيرة الى أصحاب الدخول الكبيرة . هذا ويلاحظ أن الغالب فى سندات القروض العامة أنها لا تلتب ان تتركز بعد مضى فترة معينة من الزمن بين أيدي الطبقات الموسرة مما يترتب عليه فى النهاية تركيز الفوائد فى أيدي أفرادها ، لذلك فانه ينبغي عند حلول ذلك ، أن تسدد الفوائد من حصيلة الضريبة التصاعدية ، كما يجب عدم اضعافها من الضرائب حتى يقضى على كل مظاهر عدم العدالة فى توزيع الدخول فيما بين مختلف الطبقات فى المجتمع<sup>(٦١)</sup> .

وبغرضنا من الحديث عن الآثار الاقتصادية المختلفة لعملية الاقتراض العام على النحو السابق ، يتعين علينا أن نتعرف فى ايجاز على من يقع عليه فى التحليل النهائي للامور تسوية العبء المالى للقروض العامة الداخلية فى هذا الشأن فاننا نجد علماء المالية العامة لا يصرون على ذلك عن وجهة نظر موحدة متناسبة مدلول هذا العبء ومدى امكانية تعديته من الحاضر الى المستقبل . فمن هؤلاء العلماء من يذهب الى أن عبء القرض العام يتحملة الجيل المعاصر لايام عقده ، ومنهم من يرى ان هذا العبء لا بد وأن يستقر على الاجيال المستقبلية فى صورة ضرائب اضافية تستخدم حصيلتها فى رد القرض وفوائده ، بينما ينفرّد آخرون بمفهوم يخالف الرايين المتقدمين ، معلقا الامر كله على ما يترتب على القروض من آثار<sup>(٦٢)</sup> .

فالذين ينفون امكانية نقل عبء القروض العامة للاجيال القادمة ، يؤسسون دعواهم ابتداء من تعريفهم للعبء الحقيقى للقرض العام بمقدار السلع والخدمات التى حرم المجتمع من التمتع بها نتيجة لتحويل جزء من موارد الدولة الاقتصادية من القطاع الخاص ( الافراد ) ، الى القطاع العام ( الدولة ) . ولما كان القرض العام فى جوهره لا يعلو الا أن يكون تحويلا لجزء من القوة الشرائية للجيل الحالى الى الدولة ، فان الدولة عندما تنفق حصيلة القرض فى انشاء مشروع عام ، فان التكلفة الحقيقية للمشروع تتمثل فى المواد الأولية والقوى العاملة وبقية عوامل الانتاج التى استخدمت فى انشاء هذا المشروع . وهذه التكلفة هى العبء الحقيقى للقرض والتى لا يمكن أن يتحملها الا الجيل الذى عاصر عقد القرض وقيام المشروع

كما أن أولئك الذين يرون نقل عبء القروض العامة كاملة من الحاضر الى الاجيال التى ستأتى مستقبلا ، فيقللون وير تحويل المشروعات العامة عن طريق كل من الضرائب . هــ صـ لعامة . فلو ان الدولة قامت بتمويل انفاقها عن طريق الضرائب ، فان الجيل

الذى عاصر تأسيس المشروع العام هو الذى سيقوم بدفع تكاليفه ، ولن يتم نقل أى عبء من هذه الاعباء الى الاجيال التالية . أما اذا قامت الدولة بتحويل هذه النفقات بواسطة الاقتراض ، فان الجيل الحالى لا يتحمل أى عبء حقيقى ، حيث أن المقرض قد قاموا بالاكتمال فى القرض اختيارا ، لا عن طريق تضحياتهم وحرمانهم من جزء من استهلاكهم ، بل كعملية استثمارية « Operation d'Investissement » يتم بمقتضاها استثمار جزء من قوتهم الشرائية الحالية فى سندات تلتزم فيها الدولة بدفع تيار نقدى سنوى من الدخل فى صورة فوائد ، ورد أصل القرض عندما يمين أجل السداد . أما الجيل القادم فانه سيتحمل عبء القروض العامة عندما تفرض عليه الضرائب الإضافية لسداد فوائد القرض ورد أصله . فالقرض العام فى مفهوم هؤلاء العلماء ليس الا ضريبة مؤجلة يقع عبؤها على الاجيال القادمة ، وبذلك تصبح القروض العامة تبعا لذلك وسيلة بريقة يستطيع بها الجيل الحالى تأجيل فرض الضرائب ( أو حتى التخلص منه ) بتحويل النفقات العامة .

ولذا فان هذه الوجهة من النظر تعتبر القروض العامة وسيلة تشجع على الاسراف والفساد الحكومى وتمد الحكومات المستترة ( حيث تقل ، أو تعدد فعالية الاساليب المستخدمة للرقابة على مالية الدولة فى جانبها الايرادى والانفاق ) بقوة اضافية تمكنها من استنزاف ثروات الاجيال القادمة ، ولذلك فان المثاليين بها يعتبرون من أشد المعارضين لسياسة التجاء الدولة الى طرق سبيل الاقتراض العام .

واعرفوا فان العلماء المثقفين للرأيين السابقين ، يبدلون بمفهوم مغاير لعبء القروض العامة بالنظر الى نوعية الآثار الاقتصادية المتولدة عن عقدتها ، من حيث نفعها أو ضررها . فلكى يكون هناك عبء حقيقى للقروض ، فانه لا بد وأن تفوق الآثار السيئة المترتبة على القرض العام كل المنافع التى قد تنتج عنه . وواضح أن هذا المنطق يسلب موضوع عبء القرض أهميته التقليدية ويحول الامر كله الى الآثار الاقتصادية للقروض العامة . فكلما عادت هذه القروض بنفع يحقق على الاقتصاد القومى ، كلما تعمز القول بأن هناك عبئا للقروض العام فى هذه الحالة . ويبان ذلك على المستوى الوحيدى ، أن الفرد عندما يقبل على شراء كمية من سندات القرض التى تصدرها الدولة بمحض ارادته واختياره كعملية استثمارية يتخلى فيها عن جانب من قوته الشرائية الحالية فى مقابل التزام الدولة بدفع فائدة سنوية ( أو دخل سنوى ) ورد قيمة السند ( أصل الدين ) فى نهاية مدة القرض ، فانه لا يمكن القول مع هذا الوضع أن المقرض قد أصبح فى مركز اقتصادى أسوأ من ذى قبل نتيجة شرائه لسنداته . أما على المستوى الجمعى ( الاقتصاد القومى ككل ) فان عملية القرض العام ( فى غير حالات التوسع فى الائتمان ) يترتب عليها امكانية

استخدام الدولة لجزء من الموارد الاقتصادية التي كان من الممكن أن يستعملها القطاع الخاص . ومع افتراض أن هذا يؤدي الى إعادة توزيع استثمارات هذه الموارد في المجتمع توزيعاً أفضل من ذي قبل ، فإن عقد القرض يقود في هذه الحالة ( بفرض توافق مختلف الظروف المواتية لتوظيف حصيلة ) الى زيادة معدلات تكون رؤوس الاموال وللتنمية الاقتصادية ، وبالتالي زيادة حجم الناتج القومي للجيل الحالى والايال القادمة الامر الذى يصعب معه التقرير بوجود عبء للقرض العام . فاذا كان موعد خدمة القرض والوفاء به في جيل لاحق مع قيام هذه الظروف ، فاننا نلاحظ أولاً ، ان الناتج القومي لهذا الجيل قد زاد عما يمكن أن يكون لو لم يتم عقد القرض واستخدامه استخداماً اقتصادياً أمثل في الجيل السابق . وثانياً ، أن الجيل اللاحق وان كان قد تحمّل بعد سلفه الالتزام بدفع فوائد القرض ورد أصله ، فانه قد آلت اليه في نفس الوقت سندات القرض ذاتها بالإضافة الى المشروعات العامة التي أنفقت حصيلة في اقامتها . وثالثاً ، انه حتى ولو فرضت ضرائب اضافية لسداد الفوائد المستحقة عن القروض والوفاء بها ، فإن دافعى الضرائب وحامل السندات هم في كثير من الاحيان من جيل واحد ( بالنظر لعدم طول مدة القروض في الكثير من أنواعها ) وأن ما ينتج عن ذلك ليس عباً حقيقياً على مستوى الاقتصاد القومي بل إعادة توزيع الدخول بين محلى الضرائب وحامل السندات . وقد تكون هذه المعالجة مرغوبة في حد ذاتها .

واذا كان لنا أن نفاضل بين الآراء السابقة في مسألة العبء الفعلي للقروض العامة ، فإن وجهة النظر الأخيرة تتميز أكثر مساهمة للاوضاع المعاصرة في مالية الدول الحديثة من سابقتها بصفة عامة . فالكثير من المسلوئ والعيوب التي ألصقت بالقروض العامة ما هي في حقيقتها الا غلطى بوقية ارتبطت بأذهان الناس وكثير من الكتاب والمفكرين ( خاصة رواد الفكر المالى التقليدى ) نتيجة لسوء استخدام حصيلة القروض العامة في كثير من أوجه الانفاق العقيم . ولا شك أن تجنب هذه الاستخدامات السيئة والنتائج المترتبة عليها لا تكون بممارسة الضمان الدولة للقروض العامة ، كمورد التتالى ، أصبحت له أهميته الكبيرة في وقتنا الحالى ، بل بالعمل على أن تأخذ السياسة الائتمانية العامة ( الموضوعة وقتنا للاصول العلمية السليمة ) مكانها الصحيح بين مختلف عناصر السياسة المالية للاسهام في تحقيق أهداف المجتمع الاقتصادية والاجتماعية . وبعد هذا ، فإن مشكلة العبء الحقيقي للقروض العامة ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالاغراض التي تم اقتراض الدولة من أجل تمويلها . والفصل في هذا الشأن يمكن في مقارنة ما يرتبه الدين العام الناشئ عن القرض من أعباء ( تشمل في القطاع جزء من الناتج القومي ، المخصص للاستهلاك او الاستثمار للخدمة ) مع ما يرتبه من زيادة في الطاقة الانتاجية للاقتصاد القومي بطريق مباشر او غير مباشر . فهذه

الطاقة تعد مصدر خدمة الدين و النهاية ، كما أنها هي التي تتحكم أولاً وأخيراً في مسألة تعبئة عيئة المال من الحاضر الى المستقبل .

### الحواشي ( مراجع وتعليقات )

( ١ ) - وهي ما تعرف ايضا بالطاقة الضريبية القومية ، أي عبءة الدخل القومي على تحمل الاعراب راجع ما تقدم ذكره في هذا الشأن بمناسبة الحديث عن حدود التفقذ العامة من رابوة الطاقة المالية القومية .

( ٢ ) - وهي على ما قدما آخلة في التزايد المستمر في مالية الدول الحديثة و كنتيجة لذلك تتعدد اسباب الالتجاء الى القروض العامة . بحيث يمكن التقرير بأن ظاهرة ارداد هذه القروض تتم احدى الصعات المميزة للمالية العامة في العصر الحديث

( ٣ ) - راجع في ذلك الدكتور محمد وديع بلوى : « دراسات في المالية العامة » ( ص ٢٦٠ - ٢٦٨ و ٢٩٣ - ٢٩٦ ) ، الدكتور محمد ليب شقير : « علم المالية العامة » ( ص ٢٧٩ - ٢٨٢ ) - الدكتور احمد جامع : سابق الاشارة اليه ( ص ٢٦٠ - ٢٧١ ) ، الدكتور محمد رياض عطية : المرجع السابق ( ص ٣١١ وما بعدها ) ، الدكتور بركات والدكتور درار : سابق الاشارة الى مؤلفهما ( ص ٢١٣ - ٢٢٤ ) ، الدكتور هاشم الجعفرى : « مبادئ المالية العامة والتشريع المال » ( ص ٢٦٣ - ٢٦٦ ) ، والدكتور المحجوب : المرجع السابق ( ص ٣٦٠ - ٣٦٩ و ٣٧٠ - ٣٧٤ ) الدكتور زين العابدين ناصر : المرجع السابق ( ص ٣٥٣ وما بعدها ) ، الدكتور حازم الببلاوى : « نظرية النقود » ( ص ٥١ - ٥٨ ) ، الدكتور محمد ركى شافعى : « مقدمة في البنوك » : ( ص ٢٠٠ - ٢٠٩ و ٤٤٣ - ٤٤٩ ) ، واللغتين الفرنسية والانجليزية أنظر :

Trotabas et Cotteret : Finances Publiques ( pp. 253-272 ) , M. Duverger : Institutions Financières ( pp. 183-189 ) , J. Marchal : Monnaie et Crédit, Paris, Cujas 1964, H. Dalton: Principes... ( part four \_ « Public Debt » pp. 175-179 ) , Richard I. Gill : « Economics and the public interest » ( pp. 152-154 ) , P. E. Taylor: op. cit. ( Ch. 9 \_ pp. 202-229 7, A. H. Hansen: Monetary Theory and Fiscal policy ( Ch. IX ) .

( ٤ ) - من ذلك وعلى سبيل المثال في مصر ، تخصيص حصيلة الضريبة الاضافية على الملاهي ، وهي ضريبة غير مباشرة ، للتبؤص بصناعة السينما ) قانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٤٥ ( ، وكذلك تخصيص حصيلة الضريبة الاضافية على صخب الدعائى والاوراق القضائية في المحاكم لانشاء دور المحاكم واصلاحها وتأسيسها . ( قانون رقم ٤٩٩ لسنة ١٩٥٤ ) .

( ٥ ) - وليس ذلك راجعا الى عدم أهمية دراسته بقدر ما هو راجع الى اما اعتقاد تقديمها ، في وقت أصبحت تحتاج التطلعات النقدية معظم اقتصاديات دول عالمنا المعاصر على نحو سلب النظم المالية لهذه

■ الاقتصاديات الكثر من مظاهر الاستقرار النقدي أمر يقتضي إحاطة شاملة وعميقة بهذه التغيرات وهو ما لا يمكن لأحاطة به إلا بدراسة تفصيلية وشاملة لها . ولا شك أن هذه دراسة تدرج على حساب كبير من أهميته في وجه المناهج حيث يستحق التوافر على هيئة الأساليب اللازمة لإخراجها وهو ما يقتصر عنه نطاق الذي نحن فيه دراسة نحائية

(٦) - وتذكر مع هذه الخصائص بين الوفاء بسلع معينة تنتجها الدولة ، وبين تخصيص حصيلة بعض الإيرادات المحلية لخدمة القرض ، أي الوفاء بأصل القرض ودفع فوائده

(٧) - هذا مع مراعاة أن هناك بعض أوجه الاختلاف بين القرض الداخلي والقرض الخارجي من ناحية الآثار التي ينجمها كل منهما في الاقتصاد القومي ، على النحو الذي سوف نوضحه عند دراسة الآثار الاقتصادية للقروض العامة .

(٨) - وهي ظاهرة أصبحت علنة ودائمة في العصر الحديث وعلى الأخص في الدول المتخلفة . أنظر في دراسته هذه الظاهرة بالنسبة لمصر الأستاذ الدكتور حسين عيسى : « الجنيه المصري بعد الثورة » مطبوعات جامعة القاهرة بالخرطوم ( ١ ) ، ١٩٧٢ .

(٩) - ويمتاز الوضع الأخير بإعطاء الدولة حرية اختيار أكثر الأوقات ملائمة من الناحية المالية لسداد القرض فيما بين التاريخين المشار إليهما ، إلا أنه يفقد هذه الميزة إذا لم يتم الدولة بتجميع السداد عند حلول التاريخ الأول وحتى حلول التاريخ الثاني ، إذ نجد نفسها في هذه الحالة ملزمة بالوفاء بالدين مهما كانت حالتها المالية ، وقد تضطر في سبيل هذا إلى عقد قرض جديد ، بشروط غير مناسبة للحرارة العامة

(١٠) - وقد ذهب كينز « J. M. Keynes » إلى اعتبارها نظرا لقصر مدتها جزءا من كمية النقود المتداولة .

(١١) - ويلاحظ على معيار التفرقة بين نوعي القروض المشار إليهما في المتن ، أن الحكومات كثيرا ما لا تعيد مراعاة التقسيمات العلمية أو المنطقية وهي بصدد تسمية القروض التي تصدرها . وعلى سبيل المثال ، فقد سُمي القرض الوطني في مصر عام ١٩٤٢ ( حيث كان مبلغ القرض خمسة ملايين جنيه بمقابلة قدرها ١/٤ ٪ ) قرضا قصير الأجل مع أن مدته كانت سبع سنوات .

(١٢) - راجع في ذلك الدكتور رياض عطية ، المرجع السابق ، ص ٣١٨ - ٣٢١ ، ومؤلف الأستاذة الدكتور فوزي والدكتور بركات والدكتور البطريق ، سابق الإشارة إليه ، ص ٣٥٤ - ٣٦٢ ، وبالفرنسية :

M. Duverger : « Finances publiques » op. cit. ( pp. 127-145 ) et P. M. Gaudemet : op. cit. Tome 2 ( pp. 6-13, Section I ... La Nature juridique et économique de l'emprunt ) .

(١٣) - ومعنى ذلك أن الفكر التقليدي يرفض الانكسار إلى القروض ، أي إلى عبور الميزانية لتغطية النفقات العادية ( الاستهلاكية ) .

(٢٤) - ويعزز اتجاه الاقتصاديين التقليديين ما خلص اليه السياسيون المعبدون في هذا الصدد ومنهم السياسي الانجليزي « جلاستون » من أن القرض العام لا يبرره إلا ظروف الدفاع القوي الأساسية ، وإلى أن على الدولة أن تحطم القرض ، إلا أنه سبحانه . أنظر هذا المعنى

Maurice Mason : Théorie économique, op. cit. ( P. 15 ) ; Edgard Alx: Traité élémentaire de Science des finances et de législation financière Française ( P. 872 )

(١٥) - أنظر في عرض الآراء المتقدمة ، الدكتور رياض عطية ، المرجع السابق ، ص ٣١٩ - ٣٢٠ . والدكتور بركات والدكتور دراز : المرجع السابق ( ص ١٩٣ - ٢١٢ ) .

(١٦) - ولزيد من التفصيلات عن وجهة نظر الفكر المالي التقليدي في شأن القروض العامة أنظر على سبيل المثال :

G. Jéze : Cours de Science des Finances et de législation Financière Française. Tome I ; Dépenses Publiques ; Théorie générale du Crédit Public » , Paris, 6e éd. 1922, et A. Wagner: Traité de Sciences des Finances » Tome II, « Le Crédit public » , Paris 1912 -

(١٧) - ولزيد من التفاصيل عن موقف الفكر المالي الحديث من القروض العامة ، أنظر على سبيل المثال : H. Laufenberger : Dette Publique et Richesse privée » 3e éd. 1948. ( Tome II, du Traité d'économie et de législation Financière » ) ; H. G. Moulton: The New philosophy of Public debt, Washington, 1943.

(١٨) - وقد وجدت النظرية الكينزية نموذجاً تطبيقياً لها في الولايات المتحدة خلال فترة الكساد الاقتصادي الكبير الذي بدأ عام ١٩٢٩ ، وفي إنجلترا وفرنسا وألمانيا في العقد الرابع من القرن الحالي .

(١٩) - وهكذا وجدت النظرية الكينزية في عصر الميزانية ، أي في القروض العامة عاملاً من عوامل التوازن الاقتصادي .

(٢٠) - راجع فيما تقدم أستاذنا الدكتور رفعت المحجوب ، المرجع السابق ، ( الكتب الخافي ، ص ٣٦٦ - ٣٦٧ ) .

(٢١) - راجع تفاصيل وشروط الاتجاه إلى القروض الأجنبية في هذه الحالة الدكتور المحجوب ، المرجع السابق ، ص ٣٦٨ - ٣٦٩ ، ولزيد من التفاصيل أنظر الدكتور خليل حسن خليل تور رؤوس الأموال الأجنبية في تنمية الاقتصاديات المتخلفة وسلسلة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق جامعة القاهرة ١٩٦١ .

(٢٢) - راجع في ذلك أستاذنا المرحوم الدكتور رياض عطية ، المرجع السابق ، ص ٣٢٥ - ٣٣٦ ، والزميل الدكتور زين العابدين ناصر ، ص ٣٦٦ - ٣٣٧ ، سابق الإشارة إليه ، والأساتذة الدكتور فوزي والدكتور بركات والدكتور البطريق : المالية العامة ( ٣٥٥ - ٣٥٦ ) .



(٢٣) - وقد أقر هذا المبدأ دستور جمهورية مصر العربية الصادر في عام ١٩٧١ حيث تنص المادة (١٢) منه على ما يلي « لا يجوز للسلطة التنفيذية عقد قرض أو الارتباط بمشروع يترتب عليه انفاق مبالغ من خزانة الدولة في مرة مقلة إلا بموافقة مجلس الشعب . وقد كان ذلك من التقاليد الدستورية التي أرسيت فروعها الدساتير المصرية السابقة وخاصة دستور عام ١٩٢٣ ( المادة ١/٣٧ ) .

(٢٤) - بل إن من الكتب المحدثين من يذهب إلى أبعد من ذلك إذ يرون أن تسديد القرض ليس أمراً ضرورياً ، بل سهم من لا يقرؤه مثل « لرنر » في مؤلفه :

A. P. Lerner : The Burden of the National Debt. New York, 1948.

(٢٥) - راجع في ذلك أستاذنا الدكتور رفعت المحجوب : المرجع السابق ، الكتاب الثاني ، ص ٣٠٦ - ٣١٠ ومن ٣١٩ - ٣٣١ ، الدكتور عبد المنعم فوزي : « المالية العامة والسياسة المالية » ، ص ٣١٣ - ٣٣٦ ، الدكتور أحمد جلمع : سابق الأشرة إليه ، ص ٢٧٢ - ٣١٠ ، أستاذنا الدكتور محمد حلمي مراد : المرجع السابق ، ص ٢٦٨ وما بعدها ، الدكتور محمد ودع بهوى : المرجع السابق ، ص ٢٦٩ - ٢٩٢ ، الدكتور محمد دويلر : المرجع السابق ، ص ٢٧٥ - ٢٩٤ ، الدكتور رشيد الدقر : المرجع السابق ، ص ١٩٢ - ٢٠٤ ، الدكتور هاشم الجبفرى : المرجع السابق ، ص ٢٧٧ - ٢٨٧ ومن ٢٩٣ - ٣٠٢ ، والدكتور رياض عطية ، المرجع السابق ، ص ٣٤٢ وما بعدها . وباللغتين الفرنسية والإنجليزية :

A Barrère: « Politique Financière » ouvrage op. cit. ( pp. 252-258 ) et « Economie et Institutions » op. cit., Tome II, Sect. II : « La technique de l'emprunt pp. 146-172 ) ; L. Troabas et J. M. Cotteret : op. cit. ( pp. 273-298 ) ; P.M. Gauden.et: op. cit. Tome II ( Ch. 2 \_ La théorie générale de l'emprunt public pp. 4-36 ) , H. Dakton: principes..., op. cit. ( pp. 180-204 ) ; A. V. De Marco : op. cit. ( Book V, Ch. I, The Theory of public Loans, pp. 377-398 ) , James M Buchanan : The public Finance. ( 27 \_ principles of public debt. ( pp. 341-356 ) , John F Duc; Government finance. An Economic Analysis. ( 30 \_ Dept. Management pp. 556-584 ) .

(٢٦) - يعترض لتحقيق القرض المتقدم ، توافر درجة كبيرة من الثقة في الدولة ، ويحدث هنا غالباً عندما يتوافر لها قدر كبير من التقدم والاستقرار الاقتصاديين

(٢٧) - كما يمكن أن تتخذ القروض العامة شكل سلعيات أو تسهيلات الائتانية تقدمها البنوك الوطنية أو الأجنبية أو الهيئات الدولية للدولة .

(٢٨) - ويتصل بكل سنة ( وخاصة في السندات لحاملها ) عدد من الكوبونات ( أو القسائم ) مقدار مدة القرض ومواعيد الفوائد المقررة فيه ، حيث يعمل كل منها تاريخ استحقاقه ، وبعد حلول كل تاريخ منها يفصل الكوبون الخاص به ويقدم لقبض قيمته من الخزنة العامة أو خزنة البنك المركزى الذى يئمه الحكومة لدفع الفوائد ، وهو غالباً البنك المركزى .

(٢٩) - ولهذا فانه يقال ( بالنظر الى هذه الخاصية المردوجة ) ان السداد المحتاطه تحاول الجمع بين م -  
كل من السندات الاسمية والسندات لحاملها

(٣٠) - وبهذا تلزم الدين العام المصري ، أن مصر قد لجأت كثيرا لطريقة الاصدار بأقل من سعر  
التكافؤ في أواخر النصف الثاني من القرن الماضي راجع في ذلك ، الدكتور رياض عطية . المرجع  
السابق ، ص ٣٧٤ - ٤٠٥ ( الفصل الخامس ، عن « دين مصر العام » والدكتور رياض الشحيح  
« المالية العامة » ، سابق الإشارة اليه ، ص ١٩٠ - ١٩٢ ( عن تطور الدين في مصر ) .

(٣١) - ويلاحظ ان السندات ذات النسيب لا تلجأ اليها كثيرا الدول ذات الائتمان القوي ، وأكثر ما  
تستخدمها الهيئات العامة ذات الطبيعة الاقليمية او المحلية ، وسر عائديها يكون عادة مخصصا

(٣٢) - والتي أصبحت ظاهرة منتشرة حتى في الاقتصاديات المتقدمة . من ذلك ما حدث من اعادة  
تقييم للدين الاسترليني والدولار الأمريكي والمرك الفرنسي أكثر من مرة بالانخفاض ، أو بالارتفاع على  
نحو ما تحقق بالفعل - وعلى سبيل المثال - بالنسبة للمرك الألماني .

(٣٣) - ومن أمثلة ذلك قرض « Cailloix » عام ١٩٢٥ في فرنسا الذي ربطت فوائده بقيمة الجنيه  
الاسترليني الذي كان من أقوى العملات حينذاك . وكذلك قرض « Vincent Auriol » عام ١٩٣٧  
الذي تم ربطه مع فوائده بالدولار والاسترليني على أساس تقرير حق الافراد في اختيار احدى الصليتين  
لتكون قيمتها عند السداد أساسا لرد القرض .

(٣٤) - راجع في تفاصيل ذلك استاذنا الدكتور المحجوب : المرجع السابق ، الكتاب الثالث ، الإيرادات  
العامة ، ص ٣٢٩ وما بعدها ، وكذلك :

Brochier et Tabatoni: op. cit. pp. 161 et suiv .

(٣٥) - وتحصل البنوك في هذه الحالة على عمولة ( تكون بسيرة في المبدأ ) من الدولة نظير قيامها بهذه  
العملية لحسابها

(٣٦) - ويلاحظ ان الدولة قد تلجأ في بعض الاحوال الى استخدام طريقتي الاكتتاب العام والاكتتاب  
المصري معا ، فتنافس عن جزء من القرض لمجموعة من البنوك وتحفظ بالباقي لاكتتاب الجمهور . وبهذا  
تضيق الدولة تغطية جزء من القرض ، ويكون الخطر الذي تتعرض له أقل مما في حالة اصدار القرض  
بأكمله بواسطة الاكتتاب العام . وفي الغالب تقوم ذات البنوك بتوزيع الجزء المخصص لاكتتاب الجمهور  
ايضا ، لانها أقدر عادة من الدولة في الدعاية للقرض وعلى اغراء الجمهور بالاكتتاب فيه ، وبطبيعة الحال  
تقاضى البنوك عمولة صغيرة في مقابل ذلك .

(٣٧) - وفي المثال الوارد بالمتن فانه يوافق أولا على طلبات الاكتتاب التي عرض أصحابها شراء مائة حبة  
للسند ، ثم تلك التي عرض أصحابها ٩٩ حبة للسند ، ثم ٩٨ حبة وهكذا حتى تمت تغطية قيمة القرض  
بأكملها .

(٣٨) - ولتحث هذه المبادئ الفكر المالى بشيرى صوره مر حاد التدرج فى عرض السندات فى  
البحر منه وعده عرضها دفعة واحدة .

(٣٩) - وبعد الاستهلاك أكثر الطرق الفنية لالتقاء القروض متوسطه وطويلة الأجل ، او تبدأ الدولة  
سداد ميه سندات الدين بعد أن حل أجله المقرر فى شروط الاصدار اذا كان العرض مؤقتا ، أما بالنسبة  
لقروض تؤبد فانه يجوز للدولة أن يبدأ فى استهلاكها فى أى وقت شاء كى سبق أن ذكرنا

(٤٠) - حيث تجرى عملية القرعة اما على أساس أرقام السندات الفردية أو الزوجية ، واما على أساس  
اختيار مجموعات من السندات تتميز كل منها بعلامة معينة او تقسم السندات الى عدد من المجموعات  
مثل ، ( أ ) ، ( ب ) ، ( ج ) تحمل كل منها أرقام سلسلة معينة ، وتسحب فى كل سنة مجموعة منها تسدد  
جميع سنداتنا بالكامل .

(٤١) - - ويختلف هذا الأسلوب عن الأسلوب السابق عليه فى أنه : أولا ، ينصب على عدد معين من  
السندات ، حسب النسبة المقررة ، لا على كل السندات . وثانيا ، على قيمة السندات التى تخرج من  
القرعة لا على جزء من قيمتها .

(٤٢) - - وإن كان هذا يعرض المائتين للضرر ، ذلك أن هؤلاء سوف يحصلون على قيمة أقل من دهم  
الأصلى .

(٤٣) - ومن قبل هذا ما لجأت اليه الحكومة المصرية عام ١٩٤٣ عندما أجرت عملية تبديل الدين  
العام ، اذ استخدمت فى هذا السيل الاحياطى الذى حققته فى السنتين المائتين ١٩٤٧/٤١ ،  
١٩٤٣/٤٢ وقدره ٤٢ مليون جنيه .

(٤٤) - أنظر فى ذلك استاذنا الدكتور رفعت المحجوب ، المرجع السابق ، ص ٣٣٧ ( الكتاب الثانى )  
وما بعدها .

(٤٥) - - وتكاد تكون الولايات المتحدة الأمريكية هى الدولة الوحيدة التى قامت فى العصر الحديث  
باجراء استهلاكات ضخمة لديونها مستخدمة فى ذلك فائض الميزانية .

(٤٦) - وقد كثر انشاء هذه الصناديق فيما بعد الحرب العالمية الأولى نظرا لازدياد الدين العامة زيادة  
كبرى من ناحية ، وضرورة العمل على تخفيف أعبائها من ناحية أخرى .

(٤٧) - وقد يتضمن زيادة فى العبء المالى للدولة ، غير أن هذا الاجراء قد يصبح ضروريا اراء ظروف  
الدولة ولواضعها الاقتصادية العامة

(٤٨) - غير ان هذا لا يمنع من وجود حالات أخرى للتبديل ، قد يكون التبديل فيها فى أحوال أخرى  
مسترا أو مقما وذلك فى الحالات التى تلجأ فيها الدولة الى تخفيض سعر فائدة القرض بطريقة غير ظاهرة ، =

== كما لو فرضت ضريبة خاصة على دين من ديونها ، أو ما قد ينطوي عليه تخفيض قيمة العملة من تبادل مستمر للدين ، بالظر الى ان انخفاض قيمة النقود يؤدي الى انخفاض القيمة الحقيقية للقوائد وان بقيت قيمتها المقدرة على حالها ، حيث أن انخفاض القيمة الحقيقية للقوائد يعتبر كأنه انقطاع جزء منها ، وبالتالي فان الدولة بتخفيضها قيمة نقودها تستبدل بديونها ديونا أخرى أقل منها من حيث القيمة الحقيقية ومن حيث سعر الفائدة الحقيقي .

(٤٩) - وقد استعملت بعض الدول التبدل الاجباري أثناء القرد التاسع عشر ، كتركيا ومصر والبرتغال وبعض دول امريكا اللاتينية ، ومن الواضح ان مثل هذا التبدل يؤدي الى تخفيف العبء المالي للدولة ، وان كان يذهب باعتبارات الثقة فيها مما يجعل حصولها على التبان لاحق من الصعوبة بمكان .

(٥٠) - ويتطلب ذلك أن يصبح سعر السندات فوق التبادل ، بالمقاييم التي سبق أن وقفنا عليها من قبل . وينتهي ذلك أن يكون سعر فائدة القرض الجديد أعلى من السعر السائد في السوق المالية ، والا فان الأفراد قد ينصرفون عن اقراض الدولة للتمتع بسعر الفائدة الاكبر لارتفاعا ، والوجود في السوق المالي .

(٥١) - راجع في ذلك الاستاذ الدكتور بركات ، والدكتور دراز : المرحع السابق ، ص ٢٢٥ - ٢٤٩ ، الدكتور كمال عالي : مبادئ الاقتصاد المالي ، ص ١١٥ - ١٣٣ ، الدكتور محمد دويدار : مبادئ المالية العامة ، ص ٢٩٥ - ٣١٣ ، الدكتور وهبت المحجوب : المالية العامة - الكتاب الثاني ، ص ٣٣٢ - ٣٥٤ ، الدكتور هاشم الجعفرى : ص ٢٢٨ - ٢٩٢ ، وباللغتين الفرنسية والانجليزية انظر :

A. Barrière : Economie et Instit. op. cit. Tome T ( pp. 307-326 et pp. 349-373 ) et Tome II, ( pp. 58-66 ) , H. Laufenberger : « Economie Financière en Trois leçons » ( pp. 117-128 ) , H. Brochier et P. Tabatoni : « Economie Financière » ( pp. 134-167 ) , Masoin : ( Les Effets économiques de la dette publique » ( pp. 157-171 ) , L. Johanson : ( Public Economics » ( pp. 105-115 ) ; John F. Due : « Government Finance » ( 26 \_ The Economics of Government Borrowing pp. 479-507 ) , Benjamin Higgins : Economics development ( pp. 483-503 ) .

(٥٢) - وتدخل هذه الحالة في اطار التوسع الائتماني الذي يؤدي الى ان يصبح الاقراض مصدرا غير مباشر للاصدار النقدي ، أى يعتبر خالقا للنقود ، ( شأنه في ذلك شأن الائتمان الخاص ) ، وذلك عندما يكون المكتسبون في القرض العام هم بنك الاصدار ( البنك المركزي عادة ) والبنوك التجارية . هنا يمثل شراء السندات القرض العام كما سبق أن ذكرنا ، مناسبة لبنك الاصدار لزيادة كمية النقود التي تطلق في التداول ، كما يمثل ذلك بالنسبة للبنوك التجارية فرصة لخلق الودائع الخاصة ، ( أى لزيادة النقود المصرفية ) .

(٥٣) - قد يترتب على هذا لا قراض أن يعود جزء من النقود التي يعبرها البنك المركزي في هذه الحالة الى البنوك التجارية الأخرى صحة اتفاق الدولة لهذه الأموال ، اذ أن الدولة تودح دحولا على الأفراد الذين يودعونها لدى البنوك التي يكون بمقدورها ( في حدود العوامل المشار اليها ) أن تتوسع و منح الاقراض لمؤسساتها .

(٥٦) «دعوت» - «٥» - «مجر تنقضى» - «كلاسيكي» لا حده حد لأخره حد لتتبع  
الكامل - ومن ثم حد كاتب يده كمية القود يتبعها في مطلق هذا التحليل - «تحتاج ضروري ومباشر  
لأحد» - «تصميم غيره كمية القود

(٥٧) «بعد ذلك علده تاي يعرف» «مطرية الفقر الدائري» - «حيث نعرف هذه التطويه قللة القدرة على  
الأدراج في هذه الدول أو انخفاض مستوى الدخل الحقيقي» - «التي هو نتيجة لانخفاض الانتاجية الناشئة  
عن قللة رأس المال» - «التي هي بدورها تعتبر نتيجة لقللة القدرة على الأدراج» - «وبذلك تم» «الناثرة» -  
أضطر ذلك على سبيل المثال

A. H. Hanson: «Public Enterprise and Economic development» (pp. 24-25)

(٥٨) من المتصور أيضا ان تقوم الدولة باتفاق مبلغ القرض في الخارج - «لأسباب متعددة» - «وان كان  
يسهل أن يجد ما ينفق وما تقضى» - «الأصول الاقتصادية والمالية السليمة» - «اللهم إلا في الحالات التي  
يتهدد فيها كيان الثقة في الدين الدولة» - «ناملها مع الدول الأخرى» - «على مستوى الحكومات» - «المؤسسات  
المالية الدولية» - «وسها تعادى حالة التوقف عن الدفع» - «في مثل هذه الحالة» - «وعبرها» - «لا يؤثر القرض على  
النشاط الانتاجي داخل الدولة» - «ولا يترتب عليه تضخم أو انكماش» - «ولا تتأثر الأسواق الداخلية باصدار  
القرض ولا بالانفاق حصيلة

(٥٩) ومن أمثلة ذلك» - «ما قامت به الولايات المتحدة الأمريكية أثناء الحرب العالمية الأولى» - «من اتفاق  
جانب كبير من حصيلة قروضها الداخلية في فرنسا لشراء سلع وخدمات فيها» -

(٦٠) خاصة وان هؤلاء يتنازلوا عن القوة الشرائية التي بأيديهم لشراء سندات القرض لانه اصغر في  
الخارج - «وبالتالي فانهم يستمرون في محاولة شراء السلع والخدمات حسب حاجاتهم الأصلية بها

(٦١) وغالبا ما يكون هو سلوك المؤسسات الائتمانية والمالية التي يُحرّم عليها قائلوها القيام بمشروعات  
انتاجية (صناعية أو تجارية) أو نتيجة التزامها بالتوجيهات والقرارات الحكومية التي تُجبرها على إعادة  
استثمار جزء من أموالها في سندات الدولة

(٦٢) ومن أمثلة ذلك هذه المشروعات - «مشروعات الرى والصرف» - «وبناء الخزانات» - «وتوليد  
الكهرباء» - «وعبرها من مصادر الطاقة» - «والمشروعات الصناعية» - «في غير المصانع الاستيعابية» - «وعتمة  
طرق المواصلات التي تصل المناطق الصناعية بمركز التعدين والأماكن الآهلة بالسكان الخ ...»

(٦٣) هذا وتجدر الإشارة هنا الى انه اذا تم تسديد فوائد القرض عن طريق الاصدار النقدي حيث  
تذهب كل الزيادة في القود المترتبة على هذا الاصدار الى حملة السندات الذين يقومون باكتسابها - «فانه لن  
تكون هناك فائدة تذكر في هذه الحالة» - «أما اذا أدت عملية الاصدار النقدي الى زيادة في كمية القود أكبر  
من ثم تد القود المطلوب» - «أو قام حملة السندات باتفاق هذه الفوائد» - «فان النتيجة النهائية تنوقف على  
حجم» - «يده» - «كمية القود» - «الأثر الاقتصادي المترتبة عليه

- (٦٢) - راجع في ذلك بصفحة خاصة الاستاذ الدكتور بركات والدكتور دياز : المرجع السابق ، ص ٢٤٥ - ٢٤٩ ، والمراجع المشار اليها به ، وأنظر أيضا على سبيل المثال :
- ١ F. Taylor, op cit ( Ch. 10. The Burden of Debt, pp. 230-247 ) .

## الباب الرابع

البيان المالى للاقتصاد العام وعلاقته بالاقتصاد القومى ( الموازنة العامة كتظيم مالى  
لنفقات الدولة وإيراداتها فى خدمة سياستها المالية )

تقديم وتقسيم : بعد أن وقفنا على النفقات العامة والإيرادات العامة فى البابين الثانى والثالث من هذه الدراسة ، فإننا نطمح دراستنا بالحديث عن الميزانية العامة أو موازنة الاقتصاد العام .

ولقد ذكرنا من قبل ان الميزانية هى عبارة عن تنظيم مالى يقابل فيه بين جانبى الكميات المالية ( « الإيرادى » و « الانفاق » ) ويحدد العلاقة بينهما ويوجههما معا لتحقيق السياسة المالية .

وبمعنى ما تقدم أنه نكى تؤدي الدولة دورها فى حياة المجتمع فانه يتمين عليها القيام بعمل نوعين من التقديرات متصلان بالنفقات اللازمة لقيامها بمختلف أوجه نشاطها ، والإيرادات اللازم الحصول عليها لتغطية هذه النفقات مع بحث كيفية الحصول على هذه الإيرادات . وعلى هذا النحو تستطيع مقابلة تقديرات الانفاق العام بتقديرات الإيراد العام بالنسبة لسنة مالية قادمة . ويتم ذلك عن طريق وضع ميزانية الدولة التى تُعبر عن خيارات السلطة العامة السياسية والاقتصادية والاجتماعية التى تسمح باشباع الحاجات العامة فى اطار ما يتقرر فى هذا الشأن من اجراءات وتدابير مالية تتعلق بتحضير الميزانية وتنفيذها وضبط الاموال العامة عند جبايتها وانفاقها ومراقبتها رقابة فعالة تحول دون العبث بها واعداد الحساب الختامى لختامى مختلف قطاعات الدولة . وتدخل الاجراءات السابقة فى اطار ما يسمى بالادارة المالية والتى يقصد بها تلك العمليات التى تهدف الى توفير الاموال العلقة اللازمة لتسيير المرافق والهيئات العامة فى الدولة وكذا ضمان استخدام هذه الاموال بأقصى كفاءة اقتصادية ممكنة فيما أعدت له قانونا .

وتعتبر دراسة الميزانية العامة ( بمراعاة ما سبق من موضوعات ، وما طرأ على فكرة الميزانية ذاتها من تطورات ) فى جوهرها دراسة فى الاقتصاد التطبيقى .

وموضوع هذه الدراسة هو تخصيص الموارد المالية وتوزيعها بين مختلف الحاجات والأغراض العامة ، ونطاقها بعبارة اخرى هو نشاط الاقتصاد العام فى مجالات الانتاج والتوزيع المختلفة . وتمثل الميزانية عملية مستمرة . فالصفقات والعمليات التى تتم فى الاقتصاد العام ( وهى موضوع دراسة الميزانية ) ما هى الآ تيار من الانشطة التى تتم

بإستمرار . وفي هذه الحركة حركة النشاط الاقتصادى العام والتيارات الاقتصادية التى تحدث نتيجة لذلك ، يرتبط الحاضر بالماضى وبالمستقبل . وعلى ضوء هذا الاتصال نتحدد الاهداف التى يرغب فى تحقيقها ، وهذه هى العلاقات الزمنية فى الاقتصاد العام . وتعكس الميزانية - باعتبارها عملية مستمرة - هذه العلاقات : بين ما تحقق فعلا وبين ما يستهدف تحقيقه فى المستقبل . ومن الطبعى اذن أن تكون دراسة الميزانية دراسة حركية وديناميكية باعتبارها دراسة لعلاقات اقتصادية تربط بين أنشطة تنتمى الى فترات زمنية مختلفة . ومما تقدم ، يتضح لنا ان الموضوعات التى تثيرها دراسة الميزانية العامة على حاسب كبير من الدقة التى يلزم لاجلائها تخصيص جهد ووقت كبيرين يتناسبان مع الاهمية المتزايدة التى أصبحت للاقتصاد العام فى مختلف الدول .

ولما كنا نقتصر فى دراستنا الحالية على الأسس والمبادئ العامة ، فاننا نقصر بحثنا فى الميزانية العامة على مجموعة من المباحث التى يتوزع بيانها على الفصول الثلاثة الآتية :

الفصل الاول - ماهية الميزانية العامة للدولة . ( تعريفها وتمييزها عما قد يختلط بها مع بيان طبيعتها وأهميتها ودورها فى المالية الحديثة ) .

الفصل الثانى - دورة الميزانية العامة ومراحلها المختلفة مع اشارة موجزة لاساليب الرقابة على تنفيذها فى الاقتصاد العام .

الفصل الثالث - الادماج المالى والاقتصادى والاجتماعى للميزانية العامة وفقا لمتطلبات وأهداف السياسة المالية للدولة .



## الفصل الاول

ماهية الميزانية العامة للدولة  
( تعريفها وتمييزها عما قد يخطط بها مع بيان طبيعتها  
وأهميتها ودورها في المالية الحديثة )

**تمهيد :** يقتضى التعرف على ماهية الميزانية العامة أن نحدد المقصود بهذه الميزانية ، ويتطلب ذلك التعرف عليها أولاً وفي حد ذاتها ، ثم نعرف بينها وبين غيرها من أنواع الميزانيات أو الحسابات التي قد تخطط بها . فإذا فرغنا من هذه المهمة الاولى ، كان هناك مجال لأن نحدد طبيعة الميزانية محل البحث من ناحيتين القانونية والمالية ، ثم نتطرق بعد ذلك لبيان أهميتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية ودورها الذى أصبحت تقوم به في المالية الحديثة خلافاً للأفكار التي كانت سائدة من قبل في المالية التقليدية .

### المبحث الاول

تعريف الميزانية العامة وتمييزها عما قد يخطط بها  
مع بيان طبيعتها المالية والقانونية<sup>(١)</sup>

نعرض هنا أولاً لتحديد المقصود بالميزانية العامة في حد ذاتها في خطوة أولى ثم نقابل بعد ذلك خطوة ثانية ، بين هذه الميزانية وبين غيرها من الميزانيات أو البيانات الحسابية وصولاً لبيان أوجه الاتفاق ومظاهر الاختلاف المميزة للميزانية محل البحث .

( أ ) - تعريف الميزانية العامة للدولة ( التعريف الأولي والعام ) :

يمكن تعريف الميزانية Budget - Le Budget بأنها عبارة عن عملية توقع واجازة لنفقات وإيرادات الدولة العامة عن فترة زمنية مقبلة ، سنة في المعتاد ، تعبر عن أهدافها الاقتصادية والمالية . من هذا التعريف المبدئى يمكننا أن نخلص الى ان الميزانية العامة ليست فقط أداة محاسبية تبين الإيرادات والنفقات المستقبلية ، بل هى أيضاً وثيقة الصلة بالاقتصاد ووسيلة الدولة في تحقيق اهدافها .

( ١ ) - الميزانية العامة توقع « Prévision » :

تعتبر الميزانية بمثابة بيان لما تتوقع السلطة التنفيذية ان تنفقه وان تحصله من إيرادات مالية خلال مدة قادمة ، تفقر بعام واحد في أغلب الاحوال ، حيث تقوم هذه السلطة باجراء

هذا التوقع أو التقدير قبل ان تعرضه على السلطة التشريعية وتعد الميزانية بما تتضمنه من بنود النفقات والايادات ومبالغها بمثابة برنامج عمل الحكومة في الفترة المقبلة ، حيث يعكس هذا البرنامج سياستها في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وغيرها وذلك من خلال ما تنصرف اليه أوجه الانفاق والاياد المختلفة . وغى عن الياد ان توقع نفقات وايادات الدولة عن الفترة التي تغطيها الميزانية لا يمكن ان يتحقق بمعدل عن التوقع الخاص بالنشاط الاقتصادى ومستواه للمجتمع بأسره في نفس المدة ، بل يجب ان يتم التوقع الاول بمراعاة كاملة للتوقع الاخير على النحو الذى سنقف عليه بعد قليل لدى دراسته القواعد الفنية الواجب إتباعها عند تحضير ميزانية الدولة .

#### (٢) - الميزانية العامة إجازة : « Autorisation » :

ويعنى ذلك ، ان المجالس النيابية ( السلطة التشريعية ) في الدول ذات الانظمة السياسية الديموقراطية هي التي تختص باعداد الميزانية ، اى الموافقة على توقعات الحكومة عن نفقات وايادات العام المقبل . فالحكومة هي التي تقوم باعداد الميزانية ، لكن السلطة التشريعية هي التي تتولى اجازتها باعدادها لها وذلك قبل ان يعود الامر الى الحكومة مرة اخرى لتقوم بتنفيذها في الحدود التي صدرت بها اجازة هذه السلطة اى على النحو الذى اعتمدتها به<sup>(٢)</sup> . ويرجع حق المجالس النيابية في اجازة الميزانية الى تطور تاريخي طويل ، بدأ بنجاح المجالس الشعبية في تقرير حقها في فرض الضرائب دون غيرها من سلطات الدولة ، ثم تقرر حقها في رقابة كيفية انفاق حصيله هذه الضرائب ، وانموا اكتمل حق المجالس المتقدمة في المسائل المالية بتقرير وجوب عرض تقديرات وتوقعات النفقات والايادات عليها بصفة دورية في وثيقة واحدة هي الميزانية . ويعد حق المجالس النيابية في هذا المجال من اقوى حقوق السلطة التشريعية وبواسطته تستطيع رقابة الحكومة في جميع المجالات .

ويلاحظ هنا ، ان تقديرات الحكومة للنفقات العامة هي وحدها ، دون تقديراتها للايرادات العامة ، التي تحتاج الى اجازة من السلطة التشريعية بالمعنى الفني للكلمة . ذلك أن إجازة هذه للنفقات يعطى الحكومة الحق في القيام بها وهنا ما يتفق مع المفهوم الفني للاجازة ، اما موافقتها على الايرادات فلا يتضمن أى خيار للحكومة في تحصيلها او عدم تحصيلها ، إذ انها واجبة التحصيل طبقا لنصوص القوانين التي تقررها . وقد نحاول الحكومة أن تضمن الميزانية اوجها جديدة للايرادات كضرائب جديدة مثلا بحيث تعتبر اجازة المجالس النيابية للميزانية موافقة على فرض هذه الضرائب الجديدة ، وهذا ما يسمى بملحقات الميزانية Adjonction Budgétaires وتهدف الحكومة من ذلك الى تسهيل الحصول على موافقة السلطة التشريعية على فرض الضرائب<sup>(٣)</sup> . والواقع ان ملحقات

الميزانية وإن كانت تفيد الحكومة في الحصول على موافقة سهلة على فرض ضرائب جديدة ، إلا أنها لا تسمى مع ما يجب من اناحة الفرصة الكافية لمناقشة مبدأ فرض الضريبة وأسبابه ونتائجه . وبغضاً عن هذا ، فإن التشريعات الضريبية بما لها من أهمية وحظره دواء ، لا بد أن تصدر في صورة قوانين مستقلة يسهل الرجوع إليها ، لا في شكل ملحق بأحدى الميزانيات طابعها التوقيف بعام واحد .

### ( ٣ ) - الميزانية العامة تعبر عن أهداف الدولة الاقتصادية والمالية :

لا يكتمل تعريف الميزانية بالطرف فقط الى كونها توقع للنفقات والإيرادات مُجَازاً ( أو معتمداً ) من السلطة التشريعية ، بل يتعين في ظل مالية الدول الحديثة الإشارة الى مدى ما تعدنه محتوياتها من آثار اقتصادية واجتماعية وسياسية . فالميزانية هي الاطار الذي ينعكس فيه اختيارات الدولة ( السلطة التنفيذية ) لاهدافها وأدائها الى تحقيقها . ففي ظل الفكر المالى التقليدى حيث سادت مبادئ الاقتصاد الحر التي نادى بامتناع الدولة عن التدخل وضرورة ترك التوازن الاقتصادى يتحقق تلقائياً نتيجة التفاعل المرسل للقوى الاقتصادية ، لم تحظ الآثار الاقتصادية للنشاط المالى للدولة . بالاهمية نتيجة التستر خلف فكرة المالية العامة المحايدة ، وإن لم ينكر وجودها تماماً . ولكن مع تدخل الدولة في مجالات النشاط الاقتصادى وانتشار التخطيط واستخدام الأدوات المختلفة للتأثير في الحياة الاقتصادية ، برزت أهمية النشاط المالى كأحد الأدوات الرئيسية في تحقيق اهداف المجتمع ، خاصة وإن التدخل بالوسائل المالية يتميز بمرونته بالمقارنة مع وسائل التدخل التحكيمية . كذلك وضحت مدى الصلة الوثيقة بين هذا النشاط والأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية . فاختيار الدولة لنفقاتها وإيراداتها قد يعرقل اهداف المجتمع ، ما لم يتم هذا الاختيار عن طريق المام شامل بكافة الآثار المتبادلة بين الظاهرة المالية والظروف البيئية المحيطة بها . وقد استدعى ذلك ضرورة النظر الى الميزانية العامة في ظل إطار اكبر يُعبر عن نشاط المجتمع بأكمله ، وبذلك اصبح من المتعذر فصل الميزانية عن الخطة او عن الحسابات القومية ، كما ان أهمية الآثار الاقتصادية أدت الى ضرورة النظر اليها في ضوء الميزانية الاقتصادية ، ويتطلب ذلك منا التفرقة بين الميزانية وبين ما قد يخلط بها .

### ( ب ) - تمييز الميزانية العامة عما قد يخلط بها من الانواع الاخرى من الميزانيات والبيانات الحسابية :

من أهم الاسباب التي تدعو لاجراء هذا التمييز ان الميزانية ( بمعناها الحسابى ) تتميز بمثابة قائمة شاملة لنشاط محدد تسجل فيها كل العمليات التي تتم داخل دائرة نشاط معين .

وتبعاً لهذا المعنى توجد أنواع متعددة من الميزانيات ، يختص كل نوع منها بدائرة نشاط محددة ، وجميعها تضم مختلف الصفقات والمعاملات الاقتصادية التي تتم داخل هذه الدوائر . ومن ذلك وعلى سبيل المثال ميزانية الأسرة ، والتي تشتمل على نتائج كل المعاملات التي تكون الأسرة طرفاً فيها<sup>(٤)</sup> ، وميزانية المشروع ( او الميزانية الخاصة ) وتظهر فيها العمليات الاقتصادية التي يقوم بها المشروع حيث تظهر كل العمليات التي تؤدي الى تغير الوضع الاقتصادي ( او المركز المالي ) لهذه المشروعات . وفي الواقع تؤدي كل الصفات التي يكون المشروع طرفاً فيها الى تغير وضعه الاقتصادي . ولهذا فميزانية المشروعات تقدم صورة كاملة لانشطة هذه المشروعات أياً كان نوعها . وفي نوع آخر من حسابات المشروعات يصور الدخل والانفاق المخطط لفترة مقبلة . وهذه هي الخطة المالية للمشروع ، وتتلقي بتكوين الدخول النقدية وأوجه استخدامها . ( الانفاق والترام النقدي ) .

وميزانية الاقتصاد العلم ، ( أي ميزانية الدولة العامة ) وفيها تسجل العمليات الاقتصادية المتعلقة باشباع الحاجات العامة وتمويل النفقات اللازمة لتوفير الخدمات وتحقيق مختلف الاهداف العامة ، والميزانية القومية ، وفي هذه الحالة تتسع دائرة الميزانية لتحتوي الاقتصاد القومي في مجموعة ويتسع نطاق الصفقات والعمليات التي تضمها لتشمل نتائج الأنشطة الاقتصادية في فترة مقبلة . وتضم هذه الميزانية الموارد القومية المتاحة في جانب ( الناتج القومي ) ، والاستخدامات المختلفة التي توجه اليها هذه الموارد في الجانب الآخر ( الاستهلاك والاستثمار في مختلف القطاعات<sup>(٥)</sup> ) . وبالإضافة الى تعدد وتنوع الميزانيات على النحو المتقدم ، فإن هناك انواعاً أخرى مختلفة من الحسابات منها الحساب الختامي والحسابات القومية او حسابات الدخل القومي ، وهي كلها وغيرها امور تتداخل في بعض المفاهيم مع ميزانية الدولة الامر الذي يوجب علينا أن نعقد مقارنة بينها وبين الميزانية بالمعنى الذي تتحدد في إطاره . وفي هذا الشأن فالتقابل بين الميزانية العامة والميزانية الخاصة ، والميزانية العامة والمحاسبة القومية ( الميزانية القومية والحسابات القومية ) ، وأخيراً الميزانية والحساب الختامي .

#### ( ١ ) - الميزانية العامة وميزانية المشروعات الخاصة :

تشابه الميزانية العامة ، أي ميزانية الدولة ، مع الميزانية الخاصة ، أي ميزانية المشروع الخاص السابق الإشارة إليها في ان كلاً منهما يعد تقديراً للمبالغ المنتظر انفاقها وأوجه هذا الانفاق ، وللمبالغ التي ينتظر تحصيلها وموارد هذا التحصيل وذلك في خلال فترة قادمة ، غالباً ما تكون لمدة عام واحد . وهكذا فالميزانية سواء عامة أو خاصة ليست إلا محاسبة

توقعية « Comptabilité Prévisionnelle » ، الأولى عامة والثانية خاصة . لكن الميزانية العامة تختلف عن الميزانية الخاصة في أن الأولى تتضمن عنصر الاجازة الذى سبق ان عرضناه له ، والتابع عن انفصال سلطات الدولة ، في حين ان الميزانية الخاصة ليست ألا توقعا فحسب للنفقات والايادات المقبلة ولا تحتاج الى أية اجازة .

#### (٣) - الميزانية العامة والميزانية الاقتصادية والحسابات القومية :

تعنى الدول المتقدمة في وقتنا الحاضر باعداد ما يسمى « بالميزانية القومية أو الاقتصادية » « Le Budget National ou économique » وهى عبارة عن مجموعة من التقديرات لما ينتظر ان يكون عليه كافة أوجه النشاط الاقتصادى في المجتمع في فترة زمنية مقبلة « Ex ante » وذلك من خلال التوقعات الخاصة بمجم الدخل القومى في هذه الفترة وتكوينه وتداوله وتوزيعه<sup>(٦)</sup> . وعلى ذلك فيينا ميزانية الدولة تعكس مختلف أوجه نشاط الدولة وحدها كمشخص معنوى عن العالم المقبل ، فان الميزانية القومية تعكس مختلف هذه الأوجه في المجتمع بأسره بما فيه الدولة ( الاقتصاد العام ) عن نفس هذه الفترة . وبينما ميزانية الدولة هى توقع واجازة كما رأينا ، فان الميزانية القومية ليست ألا توقعا فحسب دون أية اجازة .

كما تقدم يتضح لنا ان الميزانية القومية لا تطابق مع ميزانية الدولة ولا يمكن ان تحل محلها<sup>(٧)</sup> ، وإنما تؤلف الميزانية القومية البيانات الاساسية التى يمكن على هدها اعداد ميزانية الدولة . فالميزانية القومية تحتوى على عنصرين ، النفقات القومية ، اى الانفاق الكلى والايادات القومية ، اى الطلب الكلى . والنفقات القومية تمثل جملة الاموال والخدمات المتوقع ان يستهلكها او يدخرها المجتمع ، بينما تمثل الايرادات القومية نتائج النشاط الاقتصادى بمختلف أنواعه . ومقارنة العناصر التى تتألف منها الميزانية القومية يساعد الدولة في اعداد سياستها الاقتصادية بصفة عامة ، وميزانية الدولة بصفة خاصة ، اذ يجب أن تؤخذ البيانات الواردة بهذه الميزانية بعين الاعتبار حتى تكون لدى الحكومة فكرة صحيحة عن الحالة الاقتصادية القومية بحيث لا يكون لقراراتها التى تتخذها بشأن الميزانية العامة تأثير ضار على النمو والتطور الاقتصادى للدولة<sup>(٨)</sup> .

اما الحسابات القومية ، أو حسابات الدخل القومى « Les Comptes de la Nation » فهى فكرة حديثة العهد ايضا ، يقصد بها الدراسة الكمية للنشاط الاقتصادى الكلى للمجتمع خلال فترة انقضت ex post سنة في العادة وذلك من خلال العمليات التى تمت فعلا والخاصة بمجم الدخل القومى في هذه الفترة وتكوينه وتداوله وتوزيعه . وتعد الحسابات القومية الموضوع الثانى الذى تبحثه المحاسبة القومية ، وتقيد دراسة

الحسابات المتقدمة عند وضع الميزانية القومية ، إذ يفضل بيان هذه الحسابات عن السنوات الماضية يصبح في الامكان بواسطة التعديلات التي قد يقتضها الحال ، اعداد التوقعات بما سيكون عليه النشاط الاقتصادي في المجتمع في العام المقبل ، اى اعداد الميزانية القومية بمعنى آخر . وبوجه عام فان الميزانية القومية تعد من انظمة الدول الرأسمالية المتقدمة ، ووضعها بين ميزانية الدولة والخطة الاقتصادية ، وهى محاولة للتوفيق بين مقتضيات النظام الرأسمالى وبين متطلبات الحياة المعاصرة ، في محاولة لحل معضلة التوفيق بين مصالح الجماعه وصالح الافراد ، أى بين التنظيم والحرية . ومن الدول التى اخذت بنظام الميزانية القومية في السنوات التى تلت الحرب العالمية الثانية ، المملكة المتحدة ( انجلترا ) ، وهولندا والسويد والنرويج .

### (٣) - الميزانية العامة والحساب الختامى :

ينبنى ان نفرق بين الميزانية وبين الحساب الختامى . فالميزانية حيث تتعلق بفترة مقبلة ، تحتوى على تقديرات قد تتحقق وقد لا تتحقق . اما الحساب الختامى « Final account » فهو بيان للنفقات والايادات التى تحققت فعلا في فترة انقضت من الزمن حيث يعتبر عمل هذا الحساب تقريراً للمدى الذى بلغته صحة تقديرات الميزانية<sup>(١)</sup> . وهكذا فان الميزانية تختلف عن الحساب الختامى من حيث الفترة الزمنية المغطاة في كل منها . فالميزانية نظرة توقعية لفترة مقبلة ، أما الحساب الختامى فانه نظرة تتعلق بفترة زمنية قد انقضت بالفعل . الآن ان الميزانية تلتقى مع الحساب الختامى في ان موضوع كل منهما نفقات وايادات الدولة وفي أن ، كل ميزانية لا بد وان يكون لها حساب ختامى ، ويقدر المدة التى نفذت فيها الميزانية ، كما انه لا بد وأن يصدر عنها الحساب الختامى . كما يلتقيان أيضاً في انه عند اعداد الميزانية لا بد من الاعتماد على الحساب الختامى للسنوات الماضية وانه عند الانتهاء من تنفيذ الميزانية لا بد من عمل حسابها الختامى لمعرفة مدى صحة التوقعات والى أى حد لم تتجاوز السلطة التنفيذية حدود الاجازة النيابية ( الصادرة عن السلطة التشريعية ) وذلك فيما يتعلق على الأخص بالنفقات العامة .

ولكل من الميزانية والحساب الختامى اهميته . فاللؤرخ والاحصائى يبتان اكثر بالحساب الختامى لان عملهما يعتمد على تسجيل ما مضى وتفسيره . اما بالنسبة للساسة والمهتمين بالسياسة ، فان اهمية الميزانية تبدو كبيرة لانها تعتبر خطة للعمل ( او برنامجا له ) تضعها الحكومة وتصور فيها برنامجها الذى تتمزم القيام به في المدة المحدودة لهذه الخطة تصوريا رقميا للنفقات والايادات العامة . وتصوير برنامج الحكومة في مثل هذه الصورة الرقمية يكشف كشفا دقيقا عن اهدافها ويوضح طريقة اجرائها لنفقاتها وتديرها لمواردها . ولى

الدول الديمقراطية تصل الأحزاب الى منصة الحكم ، أو تنحني عنها ، ويفاضل الناخبون بين حزب وآخر على أساس برنامجهم والحكم الذي يصوره الميزانية العامة أصدق تصوير

( ج ) الطليعة المالية والقانونية للميزانية العامة ( المضمون المالي للميزانية العامة ومدى تميزها عن قانون ربطها ) :

لا يكتمل التعرف على ميزانية الدولة بالاعتصام على تعريف الميزانية العامة وتمييزها عما قد يختلط بها ، فالميزانية عمل تقوم به السلطة التنفيذية ( إعداداً وتنفيذاً ، من خلال ما تقوم به هيئاتها العامة ) ، ومن ثم فهو عمل إداري له محتوى مالي يتم اعتماده بالقانون الذي تصدره السلطة القائمة على إصدار القوانين في المجتمع ( السلطة التشريعية والذي يعرف بقانون ربط الميزانية ) ولهذا فإنه يجبر بنا أن نستظهر هنا باختصار طليعة هذا العمل من الناحيتين المالية والقانونية على التوالي :

( ١ ) - الطليعة المالية لميزانية الدولة العامة ( المضمون المالي للميزانية ) :

تحتوي الميزانية العامة على نحو ما يظهره لنا تعريفها المتقدم على عمل تقديري يتعلق بفترة مستقبلية تنتج عنه تقديرات كمية للنفقات والإيرادات العامة . نقطة البدء في هذا العمل هو تحديد حجم الخدمات العامة التي تقرر الدولة القيام بها في خلال الفترة المقبلة التي تغطيها الميزانية ، ثم تقدير النفقات العامة اللازمة لأداء هذه الخدمات ، وأخيراً تقدير الإيرادات العامة التي تغطي هذه النفقات ، على أن يتم بعد ذلك المقابلة بين هذين النوعين من التقديرات . هذه التقديرات تعكس عملاً تحليلياً : تحليل للاتفاق العام وللإيراد العام على مكونات كل منهما ، ثم اختيار المكونات الأكثر صلاحية في الجانبين بما يتمشى والمخطوط الأساسية للسياسة المالية العامة للدولة ( من النواحي الانفاقية والإيرادية ) .

وتتلور نتائج العمل التقديري المتقدم في صورة جدول محاسبي يبين المحتوى المالي للميزانية ، والذي يحوي على تقديرات النفقات العامة مع تقسيمها بين الأنواع المختلفة من الاتفاق العام ، وبين الهيئات المختلفة القائمة بالاتفاق العام ، وتقديرات الإيراد العام مع تقسيمها بين الأنواع المختلفة للإيراد العام . هذا الجدول المحاسبي يحوي على تقديرات تحصل بفترة مستقبلية كما أوضحنا ، ولهذا فإن الميزانية تمثل حالة تتبوأها بعدلها الزمني الذي يغطي فترة مستقبلية هي السنة عادة كما أسلفنا . وليس من اللازم أن تكون هذه السنة هي السنة التقويمية ( الميلادية ) في المعتاد والتي تبدأ من أول يناير وتنتهي في آخر ديسمبر ( وإنما قد يتحدد بدؤها وانتهائها بتواريخ تختلف عن تواريخ بدء وانتهاء السنة التقويمية - بل وقد

تتمد لفترة اطول من العام ، اذ تغطي ميزانيات بعض الدول والهيئات المحلية فترة عامين لا عام واحد - حيث يتحدد كل ذلك وفقا لظروف النشاط المالى الخاص بكل دولة من الدول .

## (٢) - الطبيعة القانونية للميزانية ( مدى تميز الميزانية ذاتها عن قانون ربطها ) :

هذا الجدول المحاسبي سالف الذكر ، يكتسب صفته القانونية من القانون الذى يميزه ويجعله ملزما . الا أنه ينبغي عند البحث فى الطبيعة القانونية للميزانية أن نفرق بين الميزانية نفسها وبين قانون ربطها<sup>(١٠)</sup> .

فالميزانية تقوم السلطة التنفيذية بتحضيرها فى معظم الدول ثم تعرضها بعد ذلك على الهيئة التى تحددها السلطة التشريعية لإعتمادها ، فاذا وافقت عليها صُنِّرَ بها قانون يعرف « بقانون ربط الميزانية » . أما الميزانية نفسها فانها تعتبر ، رغم موافقة السلطة التشريعية عليها ، عملا اداريا لا من جهة الموضوع فحسب ، ( اذا هى لا تقرر قواعد عامة ودائمة ) ، وانما من ناحية الشكل ايضا ، اذ هى خطة تعدها السلطة التنفيذية لتنظيم الانفاق والايراد عن مدة معينة ، ( وهذا اختصاص من اختصاصاتها ) والسلطة التنفيذية كما هو معلوم تمارس اختصاصها فى شكل قرارات ادارية . أما قانون ربط الميزانية فانه يعد عملا تشريعا من حيث الشكل فقط ، لانه صادر عن السلطة التشريعية فى الشكل الذى تصدر فيه القوانين . أما من زاوية الموضوع فهو ليس سوى عمل ادارى لانه لا يتضمن أية قواعد عامة جديدة ولا يعطى للحكومة سلطة أو حقا لم يكن لها من قبل بمقتضى القوانين السارية . فالايادات التى تستطيع الحكومة تحصيلها والنفقات التى يؤذن لها بالقيام بها ، كلها ناتجة عن قوانين سابقة . والحكومة لكى تمارس سلطاتها هذه ، لا بد لها من الحصول على إجازة من جانب السلطة القائمة على أمر التشريع على التقديرات الواردة فى الجدول المحاسبي التقديرى السابق ، ولكن هذه الاجازة تظل عملا اداريا هى الاخرى ولذلك ، فإن هذا العمل يجب ان يكون فى حدود القوانين المطبقة فى الدولة . هذا وتجدر الاشارة هنا الى ان السلطة التنفيذية قد تنتهز احيانا فرصة تقديم الميزانية للسلطة التشريعية للاعتداد فتلحق بها تشريعات حقيقية<sup>(١١)</sup> ، أى قوانين من حيث الشكل والمجهر ( بقصد بها فى الغالب تقرير ضرائب جديدة ) ، وفى مثل هذه الحالة ينطوى قانون الميزانية على عنصرين متميزين تمام التميز : الميزانية وهى قانون من الوجهة الشكلية ، وعمل ادارى من الوجهة الموضوعية على ما قدمنا ، والتشريعات الملحقه بها وهى قوانين بالمعنى الفنى للكلمة ( شكلا وموضوعا ) . ومثل هذا المسلك أى المتعلق بملحقات الميزانية الذى تأخذ به بعض الدول يحتر معييا وليس من السهل تبريره وذلك لسببين أساسيين : الاول ، لأنه



غير مطلق ، لأن القانون الصادر يربط الميزانية ذو صفة مؤقتة لا تتعدى مدته السنة المالية في الأحوال العادية ، وبهذا المعنى فإنه لا يصحح أن يتضمن تشريعات حقيقية أى عامة ودائمة بالنظر إلى أن تضمين الميزانيات العامة سنة بعد أخرى ، نصوص قوانين من هذا القبيل جعل من الصعب في المستقبل الرجوع إلى هذه النصوص لتشتملها في الميزانيات المقبلة ، والثاني ، لأنه ينطوي على خطورة كبيرة ، وذلك لأن العادة قد جرت على أن تسود روح السرعة في المجالس النيابية أثناء نظر الميزانية السنوية للدولة . والحق قانون عادى بها لا يتيح التريث في دراسته ولا يترك الفرصة لبحث الفرض منه والنظر فيما يترتب على تقريره من نتائج . وعادة ما تلجأ الحكومة إلى الحلق القانون العادية بالميزانية تلاها للاحرايمات البطيئة التي تمر بها هذه القوانين وجرياً وراء التعجيل في اقرارها . ولكن هذا التعجيل قد يؤدي إلى ادخال تعديلات خطيرة على التشريعات المالية في الدولة ، ولذلك فإن المسلك المشار إليه يعتبر من الامور التي ينبغي التخلي عنها<sup>(١٢)</sup> .

## المبحث الثاني

### الأهمية السياسية والاقتصادية والاجتماعية

#### للميزانية ودورها في المالية العامة الحديثة<sup>(١٣)</sup>

تغطي الميزانية العامة في وقتنا الحالي بأهمية متزايدة تغطي ابعادا سياسية واقتصادية واجتماعية في الدول المختلفة . ولقد صاحب هذا التزايد في الأهمية ، تغير وتطور كبيرين في نطاق الدور الذي أصبحت تقوم به الميزانية في المالية الحديثة عن الافكار التي كانت سائدة عن هذا الدور لدى مفكرى المالية العامة التقليديين . وفيما يلي نتناول الامور المتقدمة بالبيان في ثلاث نقاط على التوالي :

#### ( أ ) - الأهمية السياسية والاقتصادية والاجتماعية للميزانية العامة للدولة :

نعرض لهذه الأهمية في خطوتين متتابعتين ، تعنى الأولى منها بالناحية السياسية ، والثانية بالناحيتين الاقتصادية والاجتماعية .

#### ( ١ ) - أهمية الميزانية من الناحية السياسية :

للميزانية من هذه الناحية أهمية كبرى في الدول ذات الانظمة النيابية والديمقراطية . لأن الزام السلطة التنفيذية بالتقدم كل عام إلى المجالس النيابية لكي يميز لها نواب الشعب

صرف النفقات وتحصيل الإيرادات ، يعنى اخضاعها للرقابة الدائمة هذه المجالس ، حيث تظهر رقابتها للحكومة عن طريق تعديل الاعتادات التي تطلبها او رفضها مشروع الميزانية الذى يقدم اليها . ولعل مما يزيد في الدلالة على هذه الاهمية ان معظم الثورات والتغيرات الدستورية ترجع في معظمها الى سوء واضطراب الاحوال المالية وما يترتب عليه من مطالبة الشعب بتوسيع مدى سلطته في الاشراف على المسائل المالية للدولة .

ويمكن القول بصفة عامة بأن القوة السياسية في الدول تميل عادة الى ان تتركز في يد السلطة صاحبة اعتماد الميزانية . فعلى الدول الديمقراطية تكاد القوتان السياسية والمالية تتركزان في يد ممثلى الامة في المجالس النيابية ، اما في الدول ذات الانظمة الدكتاتورية فتركز القوتان المشار اليهما في قبضة السلطة التنفيذية ، وهو الامر الذى يصعب معه ( ان لم يكن من المتعذر بالفعل ) اخضاع هذه السلطة لرقابة جديده ومؤثرة من حاب المجالس النيابية التي توجد في هذه الدول . هنا ومن الملاحظ في كل حال ان اعتماد المجالس النيابية للميزانية من شأنه زيادة الثقة بمالية الدولة بالنظر الى ما يؤدي اليه اخضاع هذه المالية للرقابة الدقيقة والعنينة من ابعادها عن تحكم السلطة التنفيذية ، فضلا عن انه يقلل الى حد كبير من المفاجآت التي قد يتعرض لها دائنو الدولة .

#### (٢) - أهمية الميزانية من الناحيتين الاقتصادية والاجتماعية :

للميزانية العامة اهمية من الناحيتين الحاليين لا تقل شأنًا عن اهميتها من الناحية السياسية ان لم تفقها . هذه الاهمية آخذة في التزايد باتساع نطاق دور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية في الدول المعاصرة . فمن طريق الميزانية ، تستطيع الدولة ان تعدل في توزيع الدخل القومي فيما بين الطبقات المختلفة للمجتمع وعلى الافراد عن طريق الضرائب والنفقات العامة<sup>(١٤)</sup> .

وقد أصبحت رسالة الميزانية في عصرنا الحاضر ، وفي الدول المتقدمة اقتصاديا أكثر اتساعا مما كانت عليه فيما مضى ، فلم تعد الميزانية العمل الذى تقدر بواسطته الإيرادات والنفقات ويؤذن بها فحسب ، وانما أصبحت تهدف ايضا الى تحقيق الصالة الكاملة والى تعبئة القوى الاقتصادية غير المستعملة ( بغض النظر عن اسباب عدم الاستخدام ) والمساهمة في زيادة الدخل القومي ورفع مستوى المعيشة . وفي الدول ذات الاقتصاد المخطط ( وعلى الأخص البلدان الاشتراكية ) يحظ دور الميزانية كثيرا لعلقتها الوثيقة بعملية التخطيط الاقتصادى ، اذ تصبح الميزانية والحال كذلك ، جزءا من الخطة المالية العامة للدولة وأداة من أهم أدوات تنفيذها ، وذلك على النحو الذى سبق أن أشرنا اليه من قبل في الباب الأول من هذه الدراسة .

(ب) دور الميزانية العامة في مالية الدولة ( إتساع نطاق هذا الدور في المالية العامة الحديثة عن مفهوم النظرية التقليدية ) :

أحدثت التعديلات والتطورات الاقتصادية والاجتماعية التي طرأت على مختلف الدول تعديلات جذرية وعميقة في فكرة الميزانية والدور الذي تقوم به في مالية الدولة . وفيما يتعلق بهذا الدور فاننا نجدنا - من حيث التطور التاريخي - ازاء مفهومين ، الأول منهما دأع لفترة معينة في فكر النظرية التقليدية ، والثاني إنتشر مع الواقع المتطور وهو المفهوم الحديث الذي تأخذ به المالية العامة الحديثة .

#### ( ١ ) - دور الميزانية العامة في النظرية التقليدية :

كانت النظرية التقليدية في مرحلة من التطور الاقتصادي والاجتماعي للدول المختلفة تتميز بعدم تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية الآ في حدود ضئيلة وذلك تأثراً بمذهب الحرية الفردية الى إزدهر في ظله نظام الاقتصاد الحر او المرسل . لهذا فقد غلب على فكر هذه النظرية نوع من « الحيادة » الاقتصادية<sup>(١٥)</sup> ، حيث تمثل هذا الحيد في مجموعة من الآراء التي كانت ترى ان افضل الميزانيات هي ألقها نفقات ، وأن توازن حاسبي الابرادات والمصروفات يعتبر أمراً حيويًا في الميزانية السنوية ( التوازن السنوي ) وقد ترتب على هذه الآراء وغيرها أن رفض التقليديون فكرة إحدات عجز ( منظم أو غير منظم ) في ميزانية الدولة .

#### ( ٢ ) - دور الميزانية في المالية العامة الحديثة :

أما في المالية الحديثة ، وقد اتسع نطاق دور الدولة وازدادت درجات تدخلها في مختلف أوجه الحياة الاقتصادية والاجتماعية على اقليمها ، فلم يعد هناك محل للحديث عن حياد الميزانية بل أصبحت الميزانية أداة من ادوات السياسة المالية تلجأ اليها الدولة لتحقيق اهداف السياسة الاقتصادية التي تأخذ بها بالمعنى الواسع ( في الرأسماليات المتقدمة في ظل المالية الوظيفية أو المعوصة ) بل وحرراً متداخلا ومكملاً في الخطة المالية العامة الداخلة في اطار التخطيط القومي الشامل وبخاصة في الاقتصاديات الاشتراكية . ولهذا فقد اندثرت معظم الآراء التي كانت تادى بها النظرية التقليدية بتغير الظروف البيئية المحيطة بمالية الدولة ، وللاسباب والمبررات التي تكمن وراء ظاهرة الأزداد المستمر في النفقات العامة ، وهو الواقع الذي أصبح يقابله ويواريه في اتجاه مساره تدخل الدولة المستمر في مختلف الامور العامة والخاصة . وهكذا فلم يعد المهم الحفاظ على توازن جانبي الابرادات

والمصروفات في الميزانية السوية ، بل أصبح ما يستأثر بالاهتمام هو التوازن العام الاقتصادي والاجتماعي للاقتصاد القومي ككل ، وليس التوازن المالي والحسابي للميزانية . ومن ناحية أخرى فإن التوازن السوى لم يعد امر تلزمه الدولة بحرفية تنفيذه ، اذ ان المالية العامة الحديثة توجه حل اهتماماتها الى ما يسمى بالتوازن الدوري ، أى توارت الميزانيه على أعوام الدورة الاقتصادية . و كنتيجة لهذه الافكار الحديثة وغيرها فقد طرأ على قواعد الميزانية كثير من التعديل والتطوير لتلائم الاتجاهات الجديدة في المالية العامة ، ولقد أثر كل هذا التطور بطبيعة الحال بدرجة كبيرة على الاجراءات المتبعة في اعداد الميزانية واعتمادها ، وبدرجة أقل فيما يتعلق بتنفيذها والرقابة على التنفيذ وذلك على النحو الذى سنقف عليه في موضعه من هذه الدراسة .

هذا ومن الأمور التى نود ان نستعرض الانتباه اليها ان ضيق نطاق دور الدولة الاقتصادية واتساعه إنما يتعلق بأنواع النشاط الاقتصادي الذى تقوم به . فتغير هذا النطاق بين الضيق والانتساع لا يعنى بالضرورة تغير حجم ميزانية الدولة بين الصغر والكبر ، إذ ان هذا الاخير لا يتوقف فقط على مدى الدور الاقتصادي للدولة ، وإنما يتوقف على حجم الاقتصاد القومي . فعلى افتراض عدم تغير نطاق الدور الاقتصادي للدولة ( من حيث انواع النشاط التى تقوم بها ) فإن كبر حجم الاقتصاد القومي مع تطوره يؤدي الى كبر حجم ميزانية الدولة إذ يزيد انفاقها ، وبالتالي ايرادها حتى مع بقاء عدد النشاطات الاقتصادية التى تقوم بها على حاله .

### المبحث الثالث

#### القواعد الفنية التى تحكم الميزانية العامة

#### ( مفهومها العلم التقليدى وتطورها المعاصر <sup>(١٦)</sup> )

عرفت المالية العامة التقليدية طائفة من القواعد ( او المبادئ ) التى تحكم تحضير الميزانية وتقديمها الى السلطة التشريعية لإعتمادها . هذه القواعد تترجم عن الطبيعة الادارية والسياسية للميزانية وتتلخص فى اربعة قواعد هى : قاعدة وحدة الميزانية وقاعدة سنوية الميزانية ، وقاعدة عمومية الميزانية وقاعدة توازن الميزانية . والغرض من اتباع هذه القواعد هو تسهيل معرفة المركز المالى للدولة ووضوحه من خلال فحص الميزانية وتيسير الرقابة عليه . وقد وضعت هذه القواعد لتكون ضماناً ضد المساوئ التى كانت منتشرة في عهود الحكم المطلق . أما فى الوقت الحالى ، فقد شهد الفكر المالى الحديث خروجاً غير متكافئ الأهمية على هذه القواعد ( دون ان يصل الامر لحد هجرها ) وذلك لمسايرة

التطور الذى لحق مالية الدولة العامة نتيجة للتطور فى وظائف الدولة وفى نواحي نشاطها وتدخلها المتزايد فى الاقتصاد القومى . ولقد أدى ذلك الى ضرورة إعادة النظر فى مدى وجوب اتباع القواعد المشار اليها ، خاصة بعد أن تعددت الاستثناءات الواردة عليها على نحو يجعل من الصعب التقرير باستمرارها كقواعد عامة فى كل الاحوال .

وسنحاول الآن التعرف على القواعد المتقدمة إجمالاً ثم نعرض بعد ذلك فى نقطتين متتاليتين للتطور الذى لحق بهذه القواعد ، وخاصة قاعدتي سنوية الميزانية وتوازن الميزانية ، فنوضح المفاهيم المتطورة التى طرأت عليهما فى المالية الحديثة .

( أ ) - نظرة عامة على قواعد الميزانية ( المفاهيم الأساسية لوحدة الميزانية ، وسنويتها وعموميتها وتوازنها والاستثناءات التى ترد على كل قاعدة ) :

ذكرنا فى بداية هذا الفصل أن هذه القواعد فى صورتها التقليدية تتمثل فى أربعة قواعد تتعلق بوحدة الميزانية وسنويتها وعموميتها وتوازنها . وفيما يلى نعرض لهذه القواعد تباعاً لنقف على مضمون كل منها فى الجمل وذلك على النحو التالى :

( ١ ) - قاعدة وحدة الميزانية :

يقصد بقاعدة وحدة الميزانية « La règle de l'unité Budgétaire » أن تدرج جميع نفقات الدولة وإيراداتها فى ميزانية واحدة<sup>(١٧)</sup> ويلاحظ ان الميزانية المقصودة هنا هى ميزانية الدولة وحدها ومن ثم لا يعتبر استثناء من مبدأ وحدة الميزانية أن تكون هناك ميزانيات عامة أخرى خاصة بالأشخاص العامة غير الدولة ، كميزانية المحافظات ، اذ تعتبر كل محافظة شخص عام مستقل عن شخص الدولة وبالتالي له ميزانية عامة مستقلة عن ميزانياتها . ويبرر هذه القاعدة ما لها من فوائد تتصل بالناحيتين المالية والسياسية . فمن الناحية المالية ييسر اتباع القاعدة الراهنة معرفة المركز المالى للدولة وذلك بمقارنة مجموع النفقات بمجموع الإيرادات الأمر الذى يساعد الباحثين والمالىين على معرفة ما اذا كانت الميزانية متوازنة أو غير متوازنة ، فضلاً عن معلونتهم على الإلمام بأوضاع الدولة المالية الحقيقية .

ومن الناحية السياسية فإن هذه الوحدة تسهل على المجالس النيابية مهمة مراقبة الميزانية ، ولهذا فقد كانت قاعدة الوحدة من القواعد الأساسية فى المالية العامة التقليدية . ورغم التسليم بأهمية الفوائد المتقدمة التى تستند اليها قاعدة وحدة الميزانية ، فإنه من المشاهد ان المالية الحديثة أصبحت تسمح بإيراد استثناءات كثيرة عليها .

من هذه الاستثناءات التي تصادفها - دون ان نخوض في التفاصيل الخاصة بكل منها<sup>(١٨)</sup> - « الحسابات الخاصة للخزنة » ، « Comptes Spéciaux du Trésor » - وذلك لان هذه الحسابات هي عبارة عن وسيلة فنية تسجل دخول أموال الى خزنة الدولة ( بمناسبة بعض العمليات الخاصة التي تقوم بها ) لا تعتبر إيرادات عامة ، وخروج اموال منها لا تعد نفقات عامة ، وهي بهذه الصورة لا تعد استثناء على وحدة الميزانية ، بل على العكس فانها تؤدي الى اظهار المركز المالي للدولة على حقيقته دون اضافة مبالغ الى الإيرادات الدولة او الى نفقاتها لا تعتبر في الحقيقة إيرادات او نفقات عامة . لكن قد تسيء الحكومة استخدام هذه الوسيلة الفنية في بعض الاحوال بصورة تؤدي الى ان تشكل هذه الحسابات استثناء فعلياً من قاعدة وحدة الميزانية . والميزانيات غير العادية Les Budgets extraordinaires التي تضطر الدولة لاستخدامها عند اتفاق مبالغ كبيرة لأغراض وقتية او استثنائية ، وإن كان يلاحظ في هذا الصدد ان بعض كتاب المالية العامة يرى في الحالات التي تتأكد فيها جدية الاسباب الداعية للاتفاق غير العادي ، ان وضع ميزانية غير عادية ، يعتبر من الأمور المستحسن القيام بها ، مما يسمح بمقارنة حالة الدولة المالية في السنوات المختلفة مقارنة صحيحة بالرجوع الى ارقام الميزانيات العادية وحدها .

الآن الدول كثيراً ما تسيء استخدام الميزانيات غير العادية في أمور لا تبررها ، ولذلك فان الاتجاه الحديث في المالية المقارنة ، تلافي هذه المساوئ ، يعتمد الى التقليل من الميزانيات غير العادية والاستعاضة عنها باجراء تقسيم في الميزانية بين النفقات الثورية والخاصة بالمشروعات الخاصة ، والميزانيات الملحقـة « Les Budgets Annexes » والتي تتمثل في ميزانيات بعض الهيئات ( او المرافق العامة ) القائمة بنشاط صناعي او تجاري التي يستدعي حسن سورها ان تخصص لها ميزانية مستقلة تشتمل على إيرادات الهيئة ( او المرفق ) وتلحق بميزانية الدولة ( حيث يضاف الفائض او العجز في ميزانية الهيئة الى الميزانية العامة ) . وفي هذه الحالة لا يتعدى الأمر الى اعطاء الهيئة الشخصية المعنوية المستقلة ، بل يقتصر فقط على اعطائها الشخصية المالية المتميزة . ومن أمثلة ذلك ، مرفق البريد P.T.T. ومرفق الاذاعة O.R.T.F. في فرنسا . ويلاحظ على ما سبق ان الميزانية العامة على النحو المتقدم تحتوي وملحقاتها كل أوجه نشاط الدولة الامر الذي يحترم مبدأ شمول الميزانية ، ولكن الميزانية الملحقـة تمثل خروجاً على مبدأ تخصيص ايراد معين لاتفاق معين في الميزانية . وتتمثل الحكمة من الميزانيات الملحقـة في اظهار الظروف الخاصة بنشاط بعض الهيئات التي تستلزم ادارة خاصة تختلف عن ادارة الهيئات العامة الاخرى .

**والميزانيات المستقلة Les Budgets Autonomie** ، وهي الخاصة بميزانيات المرافق والمشروعات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة ، اذ يستتبع الاستقلال في

استنصحه المصوح ها لتسهيل قيامها بوظائفها المختلفة ، ان تكون لها ميزانية خاصة بها مستقلة عن ميزانية الدولة دون حاجة الى نص تشريعي صريح يقرر ذلك<sup>(١٩)</sup> ، ولا يستتبع استقلال المرفق او المشروع العام بميزانية مستقلة ان يسمى بمفرده لتحقيق توازن ميزانيته او ان يسعى الى احتكار موارده ، اذ انه في الحالة التي تكشف نتيجة النشاط الذي يقوم به عن عجز فإن الامر قد يؤدي الى مسحة اعانة من ميزانية الدولة ويكون حكمها حكم الاعانة للقطاع الخاص ، كما ان تحقيقه لفاصل يمكن ترحيله الى هذه الميزانية الاخيرة وفقا لتوجهات السياسة الاقتصادية والمالية في الاقتصاد القومي . ولقد عرفت مصر امثلة عديدة لهذه الميزانيات قبل ميزانية عام ١٩٦٣/١٩٦٤ ، الآنة ابتداء من هذه الميزانية والميزانيات اللاحقة ، وزعت الانواع المختلفة التي كانت قائمة بين ميزانيتي الخدمات والاعمال بحسب طبيعة النشاط الذي تمارسه الهيئة ( أو المشروع ) التي كانت تتمتع بميزانية مستقلة ، وبذلك تخفى الميزانيات المستقلة في جمهورية مصر كاستثناء لقاعدة وحدة الميزانية . غير أن التفكير في شأن معلودة الاستقلال المالي لبعض الهيئات والمرافق والمشروعات العامة اصبح يتردد من جديد بمناسبة الحديث عن وضع خطة متكاملة للاصلاح المالي والاداري في الدولة والذي نأمل له أن يصبح حقيقة واقعة في وقت قريب . ولعل مما يستحشا على سرعة انجاز هذا الاصلاح في جانبيه المتقدمين - عن طريق الدراسات الموضوعية الملزمة بالواقع المحلي ومشكلاته وليس بالتسرع او الاندفاع التلقائي الذي يلزم نفسه بوجهة نظر معينة لا تعبر عن الاوضاع الواقعية - ان المالية « Finance » والادارة Gestion وثيقتا الصلة ببعضهما بالنظر الى ان كل عمل اداري يتضمن زلوية مالية ، فهو إما أن يضيف عبئا على الخزنة العامة ، وإما ان يساهم في توفير المال اللازم لها . ولا شك ان الموارد المالية التي في حوزة الادارة هي التي تحدد طاقة النشاط الاداري بصفة عامة ، كما وان نشاط الحكومة المالي أثره البين في الاقتصاد القومي والسياسة العامة للدولة ، ولهذا فان الادارة المالية واصلاحها تعتبر من أدق وأوجب واجبات القائمين على أمر المرافق والهيئات والمشروعات العامة .

## (٢) - قاعدة سنوية الميزانية :

يقصد بقاعدة سنوية الميزانية « La règle de l'annualité Budgétaire » أن يتم توقع واجازة نفقات و إيرادات الدولة بصفة دورية كل عام . وتعني هذه القاعدة ان الميزانية يجب ان تقرر بواسطة اعتماد سنوي من السلطة التشريعية ، وطالما لم يجدد هذا الاعتماد فان الحكومة لا تستطيع اتفاق اى مبلغ من مبالغ الميزانية . وترجع المبررات الاساسية لسنوية الميزانية اساسا الى اعتبارات سياسية ، اذ انها تكفل دوام الرقابة السياسية

من المجالس النيابية على اعمال السلطة التنفيذية ، فضلا عن ان ذلك يتماشى مع مجموعة من الاعتبارات المالية ، بالنظر الى ان المشروعات الخاصة تضع ميزانيتها كل عام ، كما ان الضرائب المباشرة تحصل عن مدة العام ايضا ، وفي ذلك ما يجعل من الضروري تجميع نفقات الدولة على مدار السنة لمقابلتها بالايرادات المتحصلة من مختلف المصادر خلال فتراتها المختلفة في ميزانية واحدة .

وتعنى قاعدة سنوية الميزانية ايضا ان تلتزم الحكومة باتفاق مبالغ النفقات المبرجة بالميزانية وتحصيل الايرادات الواردة فيها في فترة تنفيذها ، أى في خلال السنة المالية للميزانية<sup>(٢٠)</sup> . وهنا فانه لا صعوبة في الامر في الحالات التي تحدث فيها التصرفات الموجبة للنفقات والدفع الفعلي لها خلال السنة المالية ولا بالنسبة للايرادات التي تمت الوقائع المنشئة لها وحدث التحصيل الفعلي بشأنها خلال هذه السنة ، فهذه النفقات والايرادات تضاف الى حساب هذه السنة المالية . كذلك فانه في حالة النفقات التي لم تتم التصرفات الموجبة لها وبالتالي لم يحدث دفع فعلي لها خلال السنة المالية ، ولا بالنسبة الى الايرادات التي لم تقع التصرفات الموجبة لها ومن ثم لم يتم تحصيلها في فترة السنة محل البحث ، فهذه النفقات والايرادات لا تضاف الى حساب هذه السنة .

ولكن المشكلة تبقى عندما يحدث أن ينشأ التزام الحكومة بدفع مبلغ معين خلال السنة المالية ويجرى الدفع الفعلي لهذا المبلغ بعد انتهاء السنة المشار اليها ، أو أن ينشأ حق الحكومة في تحصيل مبلغ ما خلال هذه السنة ولا يتحقق التحصيل الحقيقي له إلا بعدها . ويختلف حل هذه المشكلة باختلاف التشريعات المالية للدول ، ومن الممكن التفرقة في هذا الصدد بين طريقتين لاجراء حسابات السنة المالية في الحالات المتقدم ذكرها ، وغيرها ، وهما طريقة حساب الخزانة وطريقة حساب التسوية .

#### ففي طريقة حساب الخزانة<sup>(٢١)</sup> Compte du Trésor

ينظر الى الميزانية باعتبارها حساب الخزانة حيث تكون وجهة النظر المالية هي الغالبة ، حيث يعد حساب السنة المالية الختامي على أساس ما أنفق وما حصل فعلا خلال هذه السنة بغض النظر عن تاريخ نشأة التزام الدولة بالدفع أو تاريخ حقها في التحصيل .

#### أما في طريقة التسوية « Méthode de l'exercice »

فانه يُعد حساب السنة المالية الختامي على أساس المبالغ التي التزمت الحكومة بدفعها حتى ولو لم تدفع فعلا خلال السنة المالية القالسة ، والمبالغ التي نشأ حقها في تحصيلها حتى ولو لم تحصل فعلا خلال هذه السنة .



ومؤدى ذلك ان هذه الطريقة تنظر الى الميزانية باعتبارها بمثابة حساب للادارة تغلب عليه وجهة النظر القانونية حيث تصور المركز المالى للدولة ، لا من حيث المبالغ التى دفعت والتى حصلت فعلا ، ولكن من حيث الالتزامات والحقوق التى نشأت على الدولة أو لصالحها خلال السنة المالية بغض النظر عن تاريخ الدفع أو التحصيل الفعلى . ويستيعم الواحد هذه الطريقة أن تكون هناك فترة اضافية « Période Complémentaire » يضاف الى السنة المالية يتم خلالها تسوية الالتزامات التى نشأت فى ذمة الدولة أثناء هذه السنة ، وذلك بدفع مبالغ هذه الالتزامات ، وكذلك تسوية الحقوق . ويطلق على السنة المالية وفترةها الاضافية « مدة التسوية » . وقد يحدد القانون المالى للدولة هذه المدة بمدة رضى معين ، وقد يتركها دون أى تحديد ، مما يترتب عليه ألا يقفل حساب السنة المالية الا بعد تسوية كافة الالتزامات والحقوق التى تُرتب أثناءها ، وقد يتم ذلك بعد سنوات عديدة مما يؤدى الى تداخل حسابات السنوات المالية المختلفة مع بعضها فى الحالات التى تترك فيها حسابات السنة المالية دون تقفيل بعد انتهائها .

وهذه الطريقة هى المتبعة فى فرنسا ، الآ انه نظرا لكثرة ما ترتب عليها من مشكلات تقرر فى عام ١٩٢٤ اتباع طريقة حساب الخزانة بالنسبة الى الايرادات وفى عام ١٩٥٣ عُسم هذا الحساب على النفقات ايضا ، على أن يتم هذا بقرارات تبين طريقة تنفيذه بالنسبة الى كل نوع من انواع النفقات على حدة .

### (٣) - قاعدة عمومية الميزانية :

يُراد بقاعدة عمومية الميزانية ( أو هوها ) « La Règle de l'universalité Budgetaire » أن تظهر فى وثيقة الميزانية كافة تقديرات النفقات والايادات العامة دون اجراء مقاصة بين الاثنين . وبينما تهدف قاعدة وحدة الميزانية كما سبق أن رأينا الى اعداد وثيقة واحدة لميزانية الدولة ، فان القاعدة الحالية ترمى الى أن يسجل بالتفصيل فى هذه الوثيقة كل تقدير بنفقة وكل تقدير بايراد دون احداث مقاصة بين نفقات أحد المرافق ( او الهيئات العامة ) وبين ايراداته .

وىنى اتباع القاعدة المذكورة الاخذ بالميزانية الاجمالية ، « Budget Net » حيث تظهر كافة تقديرات نفقات المرفق وكافة تقديرات ايراداته على نحو لا يظهر معه فى الميزانية سوى رصيد « Solde » هذا المرفق : دائنا اذا زادت الايرادات عن النفقات ، ومدينا فى الحالة العكسية<sup>(٢٢)</sup> .

وتعتبر قاعدة العمومية مرعية فى سائر الدول بوجه عام نتيجة اتساع دائرة حقوق

المجالس البايية في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية ، وفي ذلك ما يسمح بمحاربة ظاهرة الاسراف الحكومي في الانفاق حيث أن اتباع طريقة الميزانية الصافية قد يتيح للمرفق العام الذي يحقق إيرادات تجلوز نفقاته أن يسرف في هذه النفقات فيما لا ضرورة له ، اعتيادا على انه لن يظهر في ميزانيته الا فاتض الإيرادات على النفقات وعلى أنه لن يجد رقابة من السلطة التشريعية على بنود نفقاته . غير أنه يرد على القاعدة المتقدمة في بعض البلدان استثناءات قليلة وبخاصة بالنسبة للمشروعات الاقتصادية التي تديرها الدولة ، وبعض الهيئات العامة التي تتمتع باستقلال مالي فيها ، وعلى الأخص فيما يتعلق بشاغلها المالي . هذا وان كان يأخذ البعض على هذه القاعدة انها لا تشجع المرافق الحكومية على الاقتصاد في نفقاتها كما وأنها لا تساعد على استخدام الأساليب الاقتصادية الحديثة في إدارة هذه المرافق .

وكما تستهدف قاعدة عمومية الميزانية الى احكام رقابة السلطة التشريعية على النشاط المالي للحكومة باجازتها لتفاصيل إيرادات ونفقات المرافق العامة ، فانه توجد الى جانبها قاعدتان تستهدفان نفس الغاية ، وهما قاعدة عدم تخصيص الإيرادات ، وقاعدة تخصيص الاعتمادات .

**وتعنى القاعدة الأولى عدم تخصيص الإيرادات** « La non affectation des recettes » ألا يخصص إيراد معين من أوجه الإيرادات للانفاق على وجه معين من أوجه النفقات . ( وبالطبع فان كلا من هذا الإيراد وهذا الوجه من أوجه الانفاق يدرج في الميزانية طبقا لقاعدة عمومية الميزانية ) .

اما القاعدة الثانية قاعدة تخصيص الاعتمادات ، La spécialité de credits وهي الأكثر أهمية ، فانه يراد بها أن اعتماد المجالس البايية للنفقات لا يجوز أن يكون اجماليا ، بل يجب أن يخصص مبلغ معين لكل وجه من أوجه الانفاق العام ، وهو الامر الذي يتيح لهذه المجالس مراقبة الانفاق الحكومي في تفصيلاته ويجعل السلطة التنفيذية مقيدة في الانفاق في الأوجه المختلفة بمحدود المبالغ التي اعتمدتها المجالس السابقة للانفاق عليها دون تجلوزها ، اللهم الا بعد حصول الحكومة على اذن من هذه المجالس بتجلوز الاعتماد السابق لها تقديره . الا ان قاعدة تخصيص الاعتمادات بالمعنى المتقدم قد تعمق النشاط المالي للدولة ، ولهذا فان التطور قد انتهى الى ان المجالس البايية أصبحت تكتفى بالموافقة على عدة أقسام للنفقات العامة بالنسبة الى كل مرفق عام ، بحيث تنقسم نفقات المرفق الى مجموعة أقسام محدودة يضم كلا منها أوجه الانفاق المتشابهة فيما بينها . وتلتزم الحكومة بعدم تجلوز المبلغ

الذى اعتمدته هذه المجالس للاتفاق على القسم دون الرجوع اليه ، وإن كانت تستطيع بالطبع عدة اتفاق المبلغ عن آخره . أما في داخل كل قسم فإن للحكومة ان توزع المبلغ المقرر له فيما بين سوده التفصيلية المختلفة دون حاجة ان الرجوع الى المجالس المتقدمة في هذا الصدد .

#### ( ٤ ) - قاعدة توازن الميزانية :

تعنى قاعدة توازن الميزانية « La règle de l'équilibre Budgétaire » بصفة عامة ان تسلوى نفقات الدولة العامة مع ايراداتها العامة .

ولقد كانت النظرية التقليدية في المالية العامة تستلزم التوازن السوى بين تقديرات النفقات العامة وتقديرات الإيرادات العامة ، ( أى ممتلكات الدولة الخاصة ) ، أى تتطلب توازنا سنويا للميزانية وذلك استنادا الى أن حسن الادارة المالية يستلزم التوازن بين جانبي الميزانية ( النفقات والإيرادات ) وإلى الرغبة في تفادى مخاطر وجود عجز « Déficit » في الميزانية بما قد يكون لوسيلة تغطيته من أثر تضخمى ، او وجود فائض Exccédent بها ، لا تستطيع الدولة التصرف فيه . ويبدو عجز المالية في نظر المالية التقليدية بمثابة الخطر الرئيسى ، ويعد أخطر بكثير من تحقيق فائض فيها . ذلك أن وجود عجز يعنى التجاء الدولة الى الاقتراض أو الاصدار النقدى لتغطيته . ولما كانت العمالة الكاملة هي الغرض الاساسى الذى ينطلق منه الاقتصاديون التقليديون فانه يترتب على الالتجاء الى الاصدار النقدى حلول زيادة في وسائل الدفع دون أن تقابلها زيادة في السلع والخدمات وينتج عن هذا ارتفاع في الاسعار ، وبالتالي الدخول في حلقة تضخمية تتدهور فيها قيمة النقود الحقيقية . هذه الافكار السابقة والتي غلبت على فكر التقليديين كانت تمهد أساسها في اقتصار دور الدولة - من وجهة نظرهم كما أشرنا الى ذلك من قبل - على ضمان السير العادى للمرافق العامة في أضيق الحدود ( الدولة الحارسية ) L'Etat Gendarme ومن ثم اقتصار نشاطها على ما هو لازم لضمان الاداء النورى لهذه المرافق ، الامر الذى لا يجعل لنشاط الدولة الا أثرا محدودا على توازن النظام الاقتصادى في مجموعه .

الآن فكرة توازن الميزانية بالمفهوم التقليدى المتقدم أصبحت عملاً لتطور كبير صاحب تطور دور الدولة في الحياة الاقتصادية وازدياد مسؤولياتها عن اوجه كثيرة من النشاط الانتاجى تمثل نسبة كبيرة من النشاط الاقتصادى في مجموعه . ولهذا فانه نظرا لأهمية هذا التطور ، فانا سوف نغرد له اشارة خاصة تتناول المفاهيم الجديدة التى ادخلها هذا التطور في الفكر المالى الحديث لنقف من خلاله على مفهوم توازن الميزانية في المالية الحديثة بعد ان موضع أولا ما طرأ على المفهوم التقليدى لسنوية الميزانية من تطورات أصبحت تشغل علماء المالية العامة في الوقت الحالى<sup>(٢٣)</sup> .

(ب) أثر التطور الاقتصادى على المفهوم التقليدى لسوية الميزانية :  
( ميزانية الدورة الاقتصادية والبرامج الاقتصادية والاجتماعية ) :

ادى التطور الحديث لوظائف الدولة والى تجاوزها لوظائفها التقليدية التى كانت ذاتها فى الفكر الاقتصادى والمالى التقليديين ، ان انتهى الحال الى امتزاج ميزانية الدولة بالشايط الاقتصادى للمجتمع بحيث لم يعد من الممكن أن تعد أو تحضر الميزانية العامة بمعزل عن هذا الشايط ، كما ان الدولة أصبحت تستخدم الميزانية كأداة تضاف الى غيرها من ادوات السياسة المالية والاقتصادية للتأثير فى مختلف جوابب الحياة الاقتصادية فوق اقليمها . وقد ادى هذا التطور الى الخروج على قاعدة سنوية الميزانية كما صاغها التقليديون ، وان لم يؤد الى الغائها كلية . فمن ناحية ادى تماقب فترات الرخاء والكساد ( وعلى الاخص فى الاقتصاديات الرأسمالية ) فى صورة ما يعرف بالدورات الاقتصادية الى التفكير اطالة المدى الزمنى المعتاد لميزانية الدولة لتساير هذه الدورات وتجاوز بالنال مدة العام الواحد . ومن ناحية أخرى أدى تدخلى الدولة فى الحياة الاقتصادية والاجتماعية واقامتها لمشروعات إستثمارية ومشروعات خدمات فى صورة برامج اقتصادية واجتماعية تستغرق مددا تتجاوز فترة السنة لسنوات عديدة ، الى عدم ملائمة سنوية الميزانية لمواجهة تنفيذ هذه البرامج متعددة السنوات . وفيما بلى فاننا نتناول ما انتهى اليه التطور فى الجانبين المتقدمين من خلال المقابلة بين كل جانب منهما وسوية الميزانية وذلك على النحو التالى :

( ١ ) - سنوية الميزانية والدورة الاقتصادية ( نظرية ميزانية الدورة الاقتصادية ) :

كان من نتيجة تلاوب فترات الرخاء والكساد على اقتصاديات البلدان الرأسمالية وخاصة المتقدمة اقتصاديا - حيث يزيد الطلب الكلى الفعل فى فترات الرخاء ويشغل الجهاز الانتاجى الى حده الأقصى وتختفى فيها البطالة وترتفع الاسعار ، ويقل فيها هذا الطلب فى فترة الكساد ولا يشغل الجهاز الانتاجى بكامل طاقته وتزداد البطالة وتنخفض الاسعار - أن أصبحت كل فترة رخاء تشكل مع فترة الكساد التى تعقبها ما يسمى بالدورة الاقتصادية<sup>(٢٤)</sup> . ولهذا فقد انجم بعض الاقتصاديين ( وخاصة فى السويد وبصفة خاصة ليندال وميردال ) الى القول أنه فى مقدور الدولة أن تستخدم ميزانيتها العامة فى التأثير على الحياة الاقتصادية الخاصة بها ، وذلك بواسطة اسهام هذه الميزانية فى معالجة الآثار الضارة للدورة الاقتصادية بحيث تفهم وتمدد ، لا فى حدود سنة واحدة ، ولكن فى حدود دورة اقتصادية كاملة ، أى ما بين سبع وعشر سنوات فى المتوسط<sup>(٢٥)</sup> . ويتحقق هذا بأن تقوم الدولة بطور عكسى للتيار السائد فى الاقتصاد القومى لتعويض عوامل التضخم فى اوقات الرخاء وعوامل الانكماش فى اوقات الكساد<sup>(٢٦)</sup> . ففى اوقات الرخاء

حيث يزيد الطلب الكلي الفعل الخاص (الاستهلاكى والاستثمارى) وترتفع الاسعار مهددة باحداث تضخم تقضى نظرا الى وصول الطلب المتقدم الى مستوى العمالة بكامله يتعين على الدولة اتباع سياسة مؤداها الافلال من الطلب الفعل العالم ، اى طلب الدولة الاستهلاكى والاستثمارى ، مع الاستمرار فى تحصيل الضرائب وغيرها من الإيرادات العامة ، بل وإيراداتها من الطلب الخاص ، وهذا على الرغم من عدم حاجتها فى هذا الوقت بالذات الى موارد . وتؤدى هذه السياسة الى الحد من العوامل التى تعطل حدوث الارمة من جهة ، والى تكوين احتياطى مالى لدى الدولة ، اى زيادة فى الإيرادات عن العفقات من جهة أخرى . وفى اوقات الكساد حيث يقص الطلب الفعل الخاص وتنحصر الاسعار مهددة باحداث بطالة واسعة الطاق ، يتعين على الدولة ان تتبع سياسة على العكس من حالة الرخاء . ويؤدى اتباع هذه السياسة بطبيعة الحال الى زيادة نفقات الدولة عن إيراداتها ، وهى نواحه هذا العجز بالالتجاء الى المالى الاحتياطى الذى كوته فى اوقات الرخاء ، وبمقد القروض العامة التى تستطيع تسديدها بسهولة عندما يخل الرخاء من جديد .

ومن الناحية النظرية ، فقد كان لفكرة ميزانية الدورة الاقتصادية نجاح مؤقت فى الماضى ، أما الآن فقد تضاعفت اهميتها نظرا الى ان فكرة الدورة الاقتصادية نفسها اصبحت محل نظر فى الوقت الحاضر . ومن الناحية العملية فقد أقدمت دول صغيرة على انشاء ميزانية الدورة على نطاق ضيق ومن بين هذه الدول السويد وهى تعد الدولة الوحيدة التى طبقت الفكرة بصورة تكاد تكون كاملة<sup>(٢٧)</sup> ، وذلك عندما وافق البرلمان السويدى فيها عام ١٩٣٧ على نظام الميزانية الدورية بعد فترة تجارب امتدت منذ عام ١٩٢٩ . وقد أنشئ صندوق للموازنة « Fond d'egalisation » يودع فيه فائض الميزانية فى اعوام الرخاء وينفق منه فى أوقات الكساد ، ويموز له عقد القروض فى موعد اقصاه خمس سنوات . وبهذا لم يعد ينظر الى الميزانية عن عام واحد ، بل اصبحت جزءا من ميزانية أعم هى ميزانية الدورة الاقتصادية تفهم وتعد فى حدود دورة اقتصادية كاملة<sup>(٢٨)</sup> .

## (٧) - صوبة الميزانية والبرامج الاقتصادية والاجتماعية :

هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى ، فان قيم الدولة الحديثة بالاستثمارات الكبرى والتى تستغرق تنفيذها سنوات عديدة يقتضى رصد المبالغ اللازمة للاتفاق عليها قبل البدء فيها وكذلك البرامج الاقتصادية والاجتماعية التى يتقرر القيام بها وتستغرق أعواما عديدة لا عاما واحدا ، ( من خلال المخطط الاقتصادية التى تأخذ بها مختلف الدول والتى يختلف مداها من دولة الى أخرى ) ، تتطلب القيام بها باتفاق يجلوز ميزانية العام الواحد<sup>(٢٩)</sup> . فى

مثل هذه الاحوال بطراً على صفة السنوية التي كانت تسبغها المالية التقليدية على ميزانية بعض التغير في المالية الحديثة . ويمكن التوصل الى تحقيق هذا التغير في المالية الحديثة . ويمكن التوصل الى تحقيق هذا التغير بأحد اسلوبين ، الاول ، الاعتمادات بارساء ، والثاني القانون برنامج .

في حالة الاخذ بأسلوب الاعتمادات عن طريق الارتباط Les crédits d'engagements فإنه يقد مجموع المبالغ اللازمة لتنفيذ البرنامج في ميزانية السنة الاولى من سنوات البرنامج ، ولكن في صورة اعتمادات تقديرية مما يسمح من الناحية القانونية بالارتباط بتنفيذ المشروعات التي يتضمنها البرنامج دون الدفع الفعلي لكافة تكاليفه . ويدرج في ميزانيته كل سنة من السنوات التالية التي يشتمل عليها البرنامج الجزء من الاعتمادات التقديرية المشار اليها الذي يجوز صرفه فعلاً خلال هذه السنة . ويؤخذ على هذا الأسلوب من الناحية النظرية أنه يؤدي الى ادراج اعتمادات في الميزانية دون ان يقابلها إيرادات كافية لتغطيتها استناداً الى أنها لن تنفق فعلاً خلال السنة التي تقيد فيها ، وقد يغري هذا الى الاسراف في مقدار هذه الاعتمادات وبالتالي زيادة العبء المثل على الميزانية التالية .

#### اما لدى الاخذ بأسلوب القانون برنامج « La loi de programme »

وهو أسلوب يفضل الاول لطابعه كثيراً من الانتقادات الموجهة اليه ، فإنه في هذه الحالة توافق السلطة التشريعية على قانون خاص متميز يقرر فيه وضع برنامج مالي موضع التنفيذ خلال عدة سنوات وكذلك الاعتمادات اللازمة لتنفيذ البرنامج بعد توزيعها على السنوات المختلفة ، وفي كل سنة يدرج الجزء المخصص للاتفاق منها في ميزانية الدولة عن تلك السنة .

وبلاحظ ان القانون برنامج ليست له صفة الميزانية ، فهو لا يفعل اكثر من تعداد المشروعات التي تعزم الدولة تنفيذها خلال السنوات المقبلة والمبالغ الآتية للقيام بها . لكن لا يتضمن وضع اية اعتمادات بالارتباط أو الدفع . الا ان موافقة السلطة التشريعية على القانون برنامج يعنى تعهدها بالموافقة في السنوات المقبلة على اعتماد العقود اللازمة لتنفيذ البرنامج<sup>(١٣)</sup> . وعلاوة على ذلك فإنه من الناحية القانونية ، لا تتضمن الخطة شأنها في ذلك شأن القانون برنامج أى اعتماد بالارتباط أو الدفع . وهذا يعنى ان السلطة التشريعية لا تلزم بالاعتمادات الآتية لتنفيذ الخطة في ميزانيات السنوات القادمة حجة اياها وافقت من قبل على الخطة ذاتها . الا ان واقع الحياة السياسية والمالية يحلور في كثير من الاحيان الصريح القانوني البحت ، اذ ان الموافقة على الخطة يعنى تعهد السلطة المنتهية

بالموافقة مستقبلا على اعتماد الوسائل المالية اللازمة لتنفيذها عندما يبين الوقت المقرر لذلك ، ويأخذ هذا التمهيد صفة الزامية في الدول ذات الاقتصاد الاشتراكي ( ومثال ذلك الأغلاد السوفيتي ) حيث لا تملو الميزانية كما سبق ان اوضحنا سوى ان تكون وسيلة من وسائل الخطة المالية للدولة ، اى وسيلة لتحقيق الخطة الاقتصادية المزمرة والشاملة . أما في الدول الرأسمالية « كفرنسا » حيث تكون للخطة الاقتصادية صفة توجيهية فقط ، فانه من المقرر ايضا ان موافقة السلطة التشريعية تعنى التزامها الادنى بالموافقة فيما بعد على الاعتمادات اللازمة لتنفيذها .

#### ( ج ) - فكرة توازن الميزانية في المالية العامة الحديثة ( مضمون نظرية العجز المنظم ) :

أدى طروء مجموعة من التطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية على مختلف دول العالم الى عدم تسليم كثير من الاقتصاديين بمدى صحة الفروض والمعطيات التي بنى التقليديون عليها نظريتهم في توازن الميزانية فضلا عن تغير الدور الذي اصبحت تقوم به الدولة سواء تحت وقع الازمات الاقتصادية ( وأهمها الكساد الكبير عام ١٩٢٩ ) أو بتأثير الحريين العالميتين ، الأولى والثانية ، الى عدم النظر الى قاعدة توازن الميزانية بنفس نظرة التقليديين ، واصبح من المقرر الآن انه يتمين التضحية بهذه القاعدة ، وخاصة لانتشال الاقتصاد القومي لدى وقوعه في حالة الركود . ومعنى ذلك انه اصبح يجوز في الفكر الاقتصادي الحديث الاتجاه الى احداث عجز منظم في الميزانية وصولا الى تحقيق التوازن العام ، اى توازن الاقتصاد القومي في مجموعه . غير أن نظرية العجز المنظم لا تنطبق على سائر اقتصاديات العالم ، وبالتالي فانه يجدر بنا قبل أن نعرض لخلاصة الافكار التي تقوم عليها ، ان نوضح بادىء ذى بدء نطلق تطبيقها .

#### ( ١ ) - نطلق تطبيق نظرية العجز المنظم في الفكر المالي الحديث :

نعرض نظرية العجز المنظم والتي سنقف على مضمونها الآن في اطار الدول المتقدمة اقتصاديا ، وبصفة خاصة في الرأسماليات المتقدمة<sup>(٣١)</sup> . ويبان ذلك ان اجراء النفقات العامة في أوقات الكساد في هذه الدول يحدث تأثيرا مباشرا بالزيادة على الدخل القومي القدى ، وكذلك على الدخل القومي الحقيقي . ويرجع ذلك الى ان الجهاز الانتاجي في الدول المشار اليها يتميز بعدم وجود عوائق تمنع من زيادة السلع والخدمات ، فضلا عن انه توجد به موارد طبيعية معدة للاستغلال وعجيل فنى ورؤوس اموال انتاجية عاطلة عن العمل وتعالى من انخفاض مستوى الطلب الفعلى عن الحد اللازم لتحقيق العمالة الكاملة ، ومن ثم يستجيب الجهاز الانتاجي للزيادة في الطلب الكلى الفعلى ، وذلك بانتاج كمية كبر من السلع والخدمات وهنا يترتب على زيادة الطلب ، زيادة في الدخل القومي

النقدى بالأصاحفه الى الدخل القومي الحقيقي ، ولا يحدث ارتفاع في الاسعار ، وتحتفظ النقود بقيمتها اى قوتها الشرائية . اما في الدول المتخلفة أو تلك التي لا تزال في طريق التنمية الاقتصادية ، فانه لا يتوافر لجهازها الانتاحى العوامل والظروف المتقدمة وبالتالي فانه لا يستجيب للريادة في الطلب الكلى الفعل وذلك بالرغم من تدرج الميل الحدى للاستهلاك ومن ثم معامل المضاعف فيها ، ولا يترتب على الزيادة في الطلب زيادة في انتاج السلع والخدمات . وبهذا تكاد زيادة الطلب تنحصر في هذه الدول ، على زيادة الدخل القومي النقدي لا الحقيقي ، وحدث ارتفاع تضخمى في الاسعار وتدهور في قيمة النقود . فالمضاعف في هذه الحالة لا يضاعف الدخل القومي الحقيقي ، بقدر ما يضاعف الاسعار أو الدخل القومي النقدي .

## ( ٢ ) - مضمون نظرية العجز المنظم في الميزانية ( مجال تطبيقها والافكار الاساسية التي ترتكز عليها ) :

تلخص هذه النظرية التي لا تعدو ان تكون رسماً للمال الواجب اتباعه تنفيذاً لأراء ليندال Lindal وميردال Myrdal وكينز Keynes فيما يتعلق بمعالجة حالة الركود الاقتصادى<sup>(٣٢)</sup> . ففى هذه الحالة ينعين على الدولة ( عندما يكون الاقتصاد القومي دون حالة العمالة الكاملة ) ، ان تقوم بكل ما من شأنه زيادة الطلب الكلى الفعل حتى تنتعش الحالة الاقتصادية مرة اخرى وتزداد العمالة الى الحد الذى تصل فيه الى تشغيل كل الطاقة الانتاجية للاقتصاد المتقدم ، اى عندما تصل الى العمالة الكاملة . ويعتبر قيام الدولة بهذه المهمة أمراً على جانب كبير من الاهمية بسبب ما يترتب على البطالة من نتائج اقتصادية واجتماعية تفقد الدولة منها جزءاً كبيراً من ثرواتها فضلاً عن اختلال التوازن الاساسى فيها . وقد عثر الاستاذ نيكولاس كالدير « N. Kaldor » ما فقدته المملكة المتحدة بسبب بطالة مليون وربع مليون عامل قبل الحرب المالية الثانية بمبلغ خمسمائة مليون جنيه سنوياً ( بنقود ما قبل الحرب ) . وفى هذا يكمن العجز الحقيقي الذى تعاني منه الدول الرأسمالية المتقدمة ، وتخفيضه يتطلب ان تقوم الدولة بالانفاق والاستثمار الذى يحجم الافراد عن القيام به ، اذا تركوا وشأنهم . وتتوصل الدولة الى زيادة الطلب الكلى الفعل فى حالة الكساد بواسطة عجز الميزانية ، اى اتفاق مبالغ تزيد على الإيرادات المحصلة . ووسيلة الدولة الى تمويل عجز الميزانية هى اسامى الاصدار النقدي . ذلك أنه فى حالة الكساد تقل حصيلة الضرائب قللة الأرباح ونقص الدخول وبالتالي فان النظرية محل البحث تشير على الدولة بوجوب تخفيض هذه الضرائب مما يزيد القوة الشرائية للافراد والمؤسسات ، ومن ثم الطلب الخاص الفعل . وفى نفس الوقت بزيادة انفاقها على المشروعات الاقتصادية



والاجتماعية. مما يزيد من الطلب العام الفعل ، وكذلك بمنح مساعدات واعانات للمشروعات حتى تستطيع معاودة نشاطها الانتاحى ومواجهة الزيادة فى الطلب الفعل بشقيه الخاص والعام . وهذه الوسيلة يمكن للاقتصاد القومى أن يخرج من حالة الركود الى الحد الذى يشتغل فيه الجهاز الانتاحى للدولة بكل طاقته ، اى تصل العمالة الى حد التشغيل الكامل .

وتشير نظرية العجز المنظم بعدم الخوف من التضخم فى هذه الحالة بالذات لانه تضخم نافع ومفيد طالما كان الاقتصاد القومى لم يبلغ حد العمالة الكاملة ، مما يعنى وجود طاقة انتاجية معطلة لا تنتظر لتشغيلها سوى حدوث طلب على منتجاتها ، وهذا مايفعله عجز الميزانية . وعندما تعود حالة العمالة الكاملة الى الاقتصاد القومى فإن هذا كفيل بمفرده بإعادة ميزانية الدولة الى توازنها الحساى . فمن ناحية تؤدى زيادة الانتاج القومى الى زيادة الضرائب على ارباح المشروعات ودخول الافراد ، ومن ناحية أخرى تكف الدولة عن منح اعانات للمعطلين ومساعدات للمشروعات وفى هذا المسلك ما يؤدى الى زيادة ايرادات الدولة وفى الوقت نفسه التقليل من نفقاتها ، مما يؤدى فى النهاية الى تحقيق توازن الميزانية .

هذا هو جوهر الافكار التى تؤلف نظرية العجز المنظم كما نحد مجالا لانطباقها فى الدول الرأسمالية المتقدمة ، الآ انه يجدر بنا قبل ان نفرغ من الحديث عنها ، أن ننوه هنا بمجموعة من الاعتبارات التى تزيد فى فهمنا لمضمونها .

فمن ناحية أولى ، فان هذه النظرية لا تعارض توازن الميزانية فى ذاته بل تقدره ، وكل ما هناك انها ترى وجوب التضحية مؤقتا بهذا التوازن فى سبيل انتشال الاقتصاد القومى من حالة الكساد التى يعانيها ، ومعنى ذلك ان هذا العجز مؤقت وليس دائما ، وهو ينتهى بمجرد عودة التوازن الاقتصادى ، اى تحقق العمالة الكاملة .

ومن ناحية أخرى ، فان العجز فى الميزانية ، اى التضخم المقصود ، لا يجوز ان يخلو الحد اللازم لتحقيق العمالة الكاملة ، والآ تجول التضخم من حالة نافعة الى حالة ضارة ، وادى الى ارتفاع فى الاسعار والتدهور فى قيمة النقود بدلا من الزيادة الانتاجية المستخدمة فى الانتاج . هذا فضلا عن انه يجب الكف عن احداث التضخم ، اى عن الاصدار النقدى ، حلما يصل الاقتصاد القومى الى الحالة المشار اليها ، اذ ان الاستمرار فيه يؤدى الى ارتفاع الاسعار واختيار قيمة النقود بدلا من زيادة السلع والخدمات ما دام الجهاز الانتاجى يعمل بكامل طاقته الانتاجية .

وقد ادى تطور الآراء المتقدمة وعلى الاخص التحليل الكينزى الى ظهور المالية الوظيفية

أو المعوضة على ما سبق أن أوضحنا في الباب الأول من هذه الدراسة ، التي تستبعد الخضوع للقواعد التقليدية وتبين ضرورة استخدام الوسائل المالية من نفقات وإيرادات ودين عام لتحقيق العمالة الكاملة واستقرار الأسعار وذلك بالتضخيم في كل نفقاتها وإيراداتها وسياساتها الائتمانية وفقاً لما يتطلبه مستوى النشاط الاقتصادي من تدابير . فيمكن للدولة زيادة انفاقها أو الحد منه ، ورفع أسعار الضرائب أو تخفيضها ، وطرح القروض العامة وسدادها تبعاً لما يحتمه تحقيق أهدافها في مواجهة الأوضاع الاقتصادية القائمة . ونتيجة لذلك تفقد قاعدة توازن الميزانية صفتها الآمرة ، وتصبح أهداف المجتمع وتحقيق العمالة الكاملة هي الضمير الموجه . ويؤدي ذلك عملاً إلى تحقيق الميزانية لفائض أو لعجز ، أو أحياناً للتوازن وفقاً لما يحقق الأهداف السابقة .

وبغرضنا من بيان أثر التطور الاقتصادي على المفهوم التقليدي لفكرة توازن الميزانية من خلال الوقوف على مضمون نظرية العجز المنظم في الفكر المالي الحديث ( المالية المعوضة أو الوظيفية ) فإنه قد يكون من المفيد هنا أن نتساءل عن مدى الاحترام الذي ما زال لهذه الفكرة في الواقع العملي لمختلف الدول .

فمع تفوق النظرية العظمية الحديثة واعتبارها لكل ما طرأ على دور الدولة من تطورات وصعوبة الدفاع عن أفكار التقليديين الخاصة بالتوازن ، فإن قاعدة توازن الميزانية استمرت قائمة كمؤشر ومهدف ضمنى للعديد من الحكومات ، كما أنه لا يزال يرمقها يستحوذ على اهتمامات معظم الرأى العام بالنظر إلى أنها لا تخلو في بعض جوانبها من الصحة . ويرجع حرص بعض الحكومات على هذه القاعدة إلى أسباب اقتصادية وسياسية مجتمعة مما أظهره التطبيق المالي فيها في السنوات الأخيرة من أنه لم تبد حاجة ملحة للخروج على هذه القاعدة واستخدام العجز لمقاومة الكساد ، بل على العكس فقد عانت دول عديدة من التخوف من التضخم كما تحققت العمالة في عدد آخر منها خلال سنوات متعددة مع توازن الميزانية . أما عن أسباب اهتمام الرأى العام بها ، فإنها تكمن في نظريته إلى توازن الميزانية كأداة تحد من توسع الدولة في نشاطها وتحول دون تزايد معدل نفقاتها وما تفرضه التبعية لذلك من اهتمام على المواطنين بالإضافة إلى اعتبارها بمثابة ضمان ضد إساءة الحكومات استخدام الأموال العامة والاخلال باستقرار الأسعار وبالتالي التوازن النقدي . هذا فضلاً عن كونها وسيلة لحسن إدارة هذه الأموال والرقابة عليها . ولا شك أن نسبة هامة من هذه النظرة تعود إلى الاسترشاد بالقواعد التي تحكم مالية الفرد بمناسبه مالية الدولة رغم ما بينهما من اختلاف . كما أنها تفسر أيضاً بالربط بين التضخم وبين العجز في الميزانية نتيجة رهونة بعض الحكومات في تصرفاتها المالية ومبالغتها في الإصدار النقدي . ولكن هذا الربط والذي يحمل معنى النقد بطبيعة الحال ، وإن سلمت له الحجية جزئياً ، فإنه يعد لدى

التعمق في ملاحظة الواقع استثناء يصعب تعميمه لتأكيد الصلة بين العجز والتصخم وتقرير ان التوازن يؤدي دائما الى الاستقرار النقدي . فقد كشفت الدراسات الخاصة بالأوضاع المالية في دولة كالولايات المتحدة الأمريكية بين عامي ١٩٣٠ و ١٩٥٣ عن وجود ارتباط إيجابي خلال ثمان سنوات بين عجز الميزانية وارتفاع الأسعار ، بينما ظهرت اتجاهات مختلفة لكل منهما خلال خمسة عشر عاما ، بل انه في بعض السنوات تزايد العجز وانخفضت الأسعار ، الأمر الذي يمكن القول معه ان ارتفاع الأسعار لا يرتبط بتوازن الميزانية وحده ، بل يتوقف على عدم التوازن بين التيار الكلي للاعاق ، والتيار الكلي للسلع المنتجة .

وبالرغم مما يثار من ميراث تدعيم تمسك الحكومات والأفراد في وقتنا الحالي ببعض نواحي القواعد التقليدية ، فقد وضع الفكر المالي الحديث مالية الدولة في اطار السياسة الاقتصادية العامة لها وشن ضرورة النظر اليها في علاقتها مع مختلف اوجه النشاط الاقتصادي في المجتمع . كذلك فانه رغم الصعوبات العملية المختلفة التي قد تترتب تطبيق السياسة المالية ( الوظيفية او المعوضة ) فان الدولة لا تتوانى عن استخدامها لتحقيق اهدافها الاقتصادية والاجتماعية<sup>(٢٣)</sup> .

### الخاتمة ( مراجع وتعليقات )

( ١ ) - راجع في ذلك الدكتور رياض عطية ، المرجع السابق ، ( ص ٤١٤ وما بعدها ) ، الدكتور احمد جامع : المرجع السابق ، ( ص ٣١١ - ٣١٨ ) ، الدكتور حس عواضه : المالية العامة ، ( ص ٤١ - ٥٠ ) ، الدكتور بركات والدكتور دراز : مبادئ الاقتصاد الصل ، ( ص ٣٢٩ - ٣٤٣ ) ، الأستاذ مصطفى القوي : المرجع السابق ، ( ص ٣٠٩ - ٣١٩ ) ، الدكتور خنطار شبل : العلوم المالية - الجزء الاول « الموازنة » ( ص ٢٧٦ - ٢٨٤ ) وباللغتين الفرنسية والانجليزية أنظر بصفة خاصة :

A. Barrère : Econ. et Instit. op. cit. Tome I ( pp. 87-94 ) . Fernand Baudhuin : « Précis de Finances publiques » ( Budget dépenses organisations financières, ( pp. 9-20 ) ; Maurice Duverger : Finances... op. cit., ( pp. 206-221 ) ; Louis Trotabas : Institutions financières ( pp. 105-111 ) , J. Laferrière et M. Waline : Traité op. cit., ( Le Budget par Waline, pp. 6-16 ) , E. G. Snozzi : L'interprétation du Bilan ( pp. 1-7 ) ; Harold M. Groves : Financing Government ( Ch. 24, pp. 495-512 ) , Gerhard Colm. Essays in Public Finance and Fiscal policy ( pp. 258-286 ) , Otto Eckstein : op. cit. Budgets, ( pp.23-24. )

( ٢ ) - هذه الاجازة لتقديرات الميزانية تتم كل سنة ، فهي دورية ، وأثرها محدود لمدة السنة لا يتعداها

(٣) - وهـ - الحكومة : نسبة على هذه الطريقة في ظل الجمهورية الثالثة ، إلا ان دستور الجمهورية الرابعة الصادر سنة ١٩٤٦ حرم اللجوء الى هذه الطريقة وان كان التحريم لم يراع بكل دقة .

(٤) - سواء تعلقت هذه المعاملات بتحقيق الدخل واكتسابها ( جانب الإيرادات في الميزانية ) أو تعلقت بكيفية التصرف في هذه الدخل ( جانب النفقات ) .

(٥) - وتجدر الإشارة هنا الى أن تسجيل المعاملات الاقتصادية يتم بالضرورة بواسطة النقود كوحدة للقياس وأساس للمقارنة . فالميزانية بطبيعتها بيان موحد والعمليات التي تضمها عمليات متنوعة وتتلقي بكميات اقتصادية مختلفة وتباين في وحدات قياسها . والنقود هي العامل الوحيد الذي يمكن بواسطته رد هذه الكميات المختلفة الى أساس موحد صالح لقياس كل أنواع الصفقات وادماجها والجمع بينها جميعا وبيان موحد هو بيان الميزانية .

(٦) - وتعد الميزانية القومية بالمفهوم المتقدم احد موضوعين أساسيين تبحثهما المحاسبة القومية La « comptabilité Nationale »

(٧) - كما لا يمكن هنا أن نخل ميزانية أى مشروع من المشروعات الخاصة السابق الوقوف على مفهومها .

(٨) - وقد قامت « الامم المتحدة » بترتيب نظام دول للحسابات القومية في عام ١٩٥٣ حيث تشمل هذه الحسابات على أربعة مجموعات من الحسابات هي : أ - حساب المشروعات ، ب - حساب الأفراد ، ج - حساب القطاع العام ، د - حساب الخارج . وتشتمل كل مجموعة من هذه المجموعات على جانبين أساسيين تُدرج في كل جانب منهما مختلف لوجه النفقات والإيرادات . وتأخذ الدول بعضها علما بهذا التنظيم مع ادخال بعض التعديلات البسيطة عليه وذلك حتى يتناسب والظروف الخاصة بكل دولة من الدول .

(٩) - والحساب الخاص يختلف في هذا عن الحسابات القومية لو حسابات الدخل القومية والتي سبق أن أشرنا اليها منذ قليل .

(١٠) - استاذنا المرحوم الدكتور رياض عطية ، موجز في المالية العامة ، سابق الإشارة اليه ، ( ٤١٤ - ٤١٥ ) .

(١١) - وذلك بالنظر الى أن للمجالس النيابية للسلطة التشريعية في الدولة اختصاصين أساسيين ، الأول ، الاختصاص التشريعي الذي تتركضه القوانين ، والثاني ، الاختصاص المالي الذي تحيز بموجبه ميزانية الدولة .

(١٢) - ومن أمثلة ذلك ، ما حدث في مصر عام ١٩٣٩ . ففي هذا العام ألحقت الحكومة بمشروع الميزانية قانونا يفرض رسم أبهولة على التركات . وقد وافق مجلس النواب في ذلك الوقت على مشروع الميزانية والقانون الملحق به . ولكن مجلس الشيوخ رفض الاخذ بمبدأ ملحقات الميزانية ، ووافق على مشروع ربط الميزانية وحيدة ، بعد أن فصل عنه مشروع قانون رسم أبهولة .

(١٣) - راجع في ذلك استاذنا المرحوم الدكتور محمود رياض عطية : موجز في المالية العامة ، الطبعة الثالثة ، ( ص ٤٧٩ - ٤٨١ ) ، الدكتور كمال غالى : مبادئ الاقتصاد المالى ( ص ٢٢٩ - ٢٣٥ ) ، الاستاذ مصطفى الفوفى ، المرجع السابق ( ص ٣١٦ - ٣١٨ ) ، وأنظر باللغة الفرنسية :

M. Duverger : « Finances Publiques » op. cit. ( pp. 222-227, et 229-234 ), A. Barrère . Economie et Institutions Financières Tome I ( pp. 94-96 ), H. Lanfenger : « Finances Comparées » ( pp. 97 et suiv. )

(١٤) - ذلك ان الدولة تستطيع بواسطة الزيادة في الضرائب ان تزيد ما تقتطعه من دخول بعض الافراد ، لكنى تزيد ما تنورعه على غيرهم عن طريق النفقات العامة ( وعلى الاخص النفقات التحويلية او الناقلة ) .

(١٥) - هذا وإن لم يكن من الممكن القول بوجود حيادية اجتماعية Neutrality Sociale في ذلك الوقت ( وينطبق ذلك ايضا على التكرينات الاجتماعية الماصرة ، بغض النظر عن المعين العقائدى الذى تصدر عنه أعمال او اشتراكى ) إذ الميزانية تحجر أداة الدولة في قيامها بدورها في الحياة الاجتماعية ، ولا شك ان الطبيعة الاجتماعية والسياسية للدولة ( الاشخاص خلف السلطة حيث توضع هذه الطبيعة موقف الدولة من الطبقات الاجتماعية المختلفة ) هى التى تحدد دورها بصفة عامة .

(١٦) - راجع في ذلك استاذنا الدكتور محمد حلمى مراد : الميزانية العامة ، قواعد اعدادها وتطبيقاتها في بعض الدول العربية ( ص ١٦ - ٣٧ ) ، الدكتور بركات والدكتور دراز : المرجع السابق ( ٣٤٤ - ٣٧٦ ) ، الدكتور محمد دويلار ، المرجع السابق ( ص ٣٢٨ - ٣٣٣ ) ، الدكتور عواضه : المرجع السابق ، ( ص ٥٧ - ٨٠ و ص ٨٦ - ٩٤ و ص ٩٩ - ١٠٧ ) ، الدكتور جامع : المرجع السابق ، ( ص ٣١٨ - ٣٥٧ ) ، الدكتور رياض عطية : المرجع السابق ، ( ص ٤٣٨ - ٤٥٨ ) ، وباللغتين الفرنسية والانجليزية أنظر :

G. Ardent: « Fondements Economiques et Sociaux des Principes Budgétaires » Revue du Trésor, Septembre 1951, H. Laufenberger: « Finances comparées » ( 1ère partie, Ch. III, Les Principes Financières et leur Evolution, pp. 136-163 ); F. Baudhuin: op. cit., ( pp. 36-50 ), L. Trotabas: Institutions Financières, op. cit., ( pp. 132-157 ), M. Duverger : Finances op. cit., ( pp. 236-252 ), L. Trotabas et J. M. Cotteret : « Finances Publiques » ( pp. 103-116 ), H. Brochier et P. Tabatoni: op. cit: ( pp. 548-564 ), Philip E. Taylor : « Economics of Public Finance » op. cit. ( pp. 33-36 ); H. Dalton: op. cit. ( pp. 213-227 ), A. H. Hansen: « Fiscal Policy and Business Cycles » ( Ch. 10 ) .

(١٧) - ولا يخفى هذا ان تقدم الميزانية الى المجلس النيابى في ورقة واحدة أو حتى في مجلد واحد ، اذا انها تشمل على تقسيمات وتقريعات عديدة ، انما المقصود أن تكون هناك وثيقة واحدة Document « Unique » مهما تمد اجزاؤها تتضمن كافة الأرقام المتعلقة بنشاط الدولة المالى في العام المقبل .

(١٨) - راجع في بيان الميزانية هذه التفاصيل الدكتور رياض عطية والدكتور جامع ، ( ص ٤٣٨ - ٤٥٨ ) ، ( ص ٣٢١ - ٣٣٠ ) ، المرجعين سابقين الاشارة اليهما على التوالى .

(١٩) - ومن أمثلة هذه الميزانيات في فرنسا ، ميزانية المشروعات الخوصية وميزانية الضمان الاجتماعي

(٢٠) - والتي تبدأ في كثير من الدول في أول يناير . وإن كان ليس من المهم أن تبدأ السنة المالية في التاريخ المشار إليه ، ففى بعض دول أخرى مثل إنجلترا تبدأ هذه السنة في أول إبريل وفي الولايات المتحدة الأمريكية في أول يوليو . وتنتهى في آخر يومية من السنة التالية وبصفة عامة فإن كل دولة تراعى عند تحديد بداية سنتها المالية أن يتناسب هذا التاريخ مع ظروفها المختلفة من النواحي الاقتصادية والإدارية والسياسية من جهة ، وألا تطول الفترة بين تحضير الميزانية وبين بدء تنفيذها حتى لا تتغير الظروف والأحوال تغيراً من شأنه عدم تحقق توقعات الميزانية من جهة أخرى .

(٢١) - ومن الدول التي تتبع حساب الخزنة يمكننا أن نذكر هنا على سبيل المثال ، المملكة المتحدة ( إنجلترا ) ومصر .

(٢٢) - وتأخذ مصر بمقايضة عمومية الميزانية وحتى فيما قبل القرن العشرين وذلك بموجب الأمر العالي الصادر في ٢ إبريل ١٨٨٨ والذي نص على وجوب مراعاتها

(٢٣) - أنظر فيما يتعلق بفكرة توازن الميزانية وتطورها الزميلان الدكتور دويلار والدكتور جاسم . سابق الإشارة إليها ، ( ص ٣٣٢ وص ٣٥١ وما بعدها على التوالي ) ، وباللغة الفرنسية راجع .

H. Brochier et P. Tabatoni : « Econ. Financière » ( pp. 548-553 ) .

(٢٤) - لاخذ فكرة مبسطة عن هذا الموضوع أنظر على سبيل المثال :

Paul Rousseaoux : *Economie Politique Générale* ( = *Fluctuation Cyclique*, pp. 237-239 ), Ed. Ducutot, Paris 1971 .

(٢٥) - وذلك بالنظر الى ما هو معلوم من امكان التمييز بين الدورات التالية في التطور الاقتصادي الرأسمالي : دورة ١٨١٦ - ١٨٢٥ ، دورة ١٨٢٥ - ١٨٣٦ ، دورة ١٨٣٦ - ١٨٤٧ ، دورة ١٨٤٧ - ١٨٥٧ ، دورة ١٨٥٧ - ١٨٦٦ ، دورة ١٨٦٦ - ١٨٧٣ ، دورة ١٨٧٣ - ١٨٨٢ ، دورة ١٨٨٢ - ١٨٩١ ، دورة ١٨٩١ - ١٩٠٠ ، دورة ١٩٠٠ - ١٩٠٧ ، دورة ١٩٠٧ - ١٩١٣ ، دورة ١٩١٣ - ١٩٢١ ، دورة ١٩٢١ - ١٩٢٩ ، دورة ١٩٢٩ - ١٩٣٧ ، دورة ١٩٣٧ - ١٩٤٩ ، دورة ١٩٤٩ - ١٩٥٣ ، دورة ١٩٥٣ - ١٩٥٨ . وهذا ويلاحظ ان حدة الازمات كانت في ازدياد مستمر الى أن بلغت أقصاها في الكساد الكبير عام ١٩٢٩ ، كما يلاحظ بالنسبة لدورات ما بعد الحرب العالمية الثانية قصر مدة الدورة وخفة حتمتها نسبياً .

(٢٦) - راجع في هذا الشأن ما تقدم ذكره بالتفصيل الثالث عن تطور السياسة المالية . وأنظر ايضا علاوة على ذلك :

H. Brochier et P. Tabatoni : op. cit. ( pp. 554-557 ), H. Laufenberger: *Théorie écon. et psychologique*, op. cit. ( pp. 202 et suiv. ) ; A. Barrière : « Econ. Financière » Tome 2 ( pp. 498-505 ) ; Omar Makalou : « L'équilibre budgétaire dans les pays en voie de développement » ( Ch. 2, No. 3, La théorie des budgets cycliques, pp. 72-79 ). A. Michelson et M. Masoin « Les Finances Publiques et l'Evolution Cyclique », Congrès de l'I.L.E.P. 1948 .

(٢٧) - وقد أخذت كل من بلجيكا وفرنسا وسويسرا بإجراءات متعلقة في هذا الشأن لتحقيق الفكرة الأساسية ، في ميزانية الدورة الاقتصادية .

(٢٨) - هذا وإن كان يجب علينا أن نشير هنا إلى أنه في عام ١٩٤٤ لم يعد هذا التوازن أثناء الدورة أهمية واضحة في هذه المولة ، إذ أصبح أثر الميزانية على الاقتصاد القومي هو العامل المحدد ، دون نظر إلى تواربها أو عدمه .

(٢٩) - راجع في اجلاء فكرة هذا الموضوع ومعرفة أمثلة تطبيقية له الرميل الدكتور عاطف البنا : المواراة العامة وتنفيذ البرامج طويلة الاجل ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، مركز البحوث الادارية ، القاهرة ، أكتوبر ( تشرين الأول ) ، ١٩٧٠ .

(٣٠) - وتطل هذه السلطة من الناحية النظرية حرة في الموافقة على الاعتادات المشار إليها و كل ميزانية من ميزانيات السنوات المقبلة أو عدم الموافقة ، ولكنها من الناحية العملية توافق على اتفاق المبالغ المخصصة لكل سنة عند مناقشة ميزانيتها على النحو الذي تمهلت به عند التصويت على القانون ببرامج .

(٣١) - ومن أمثلة ذلك من الناحية التطبيقية برنامج الرئيس الأمريكي السابق فرانكلين روزفلت المعروف باسم « The New Deal » عام ١٩٣٣ وما بعده ، حيث يعد هذا البرنامج تجربة ناجحة لاستخدام عجز الميزانية في فترة كساد حادة لزيادة الطلب الفعلي والوصول إلى حالة مناسبة من العمالة . وكذلك سياسة الدكتور هلمار شاخوت وزير الاقتصاد الرابع الثالث الألماني في الثلاثينات لمعالجة حالة كساد طويته مماثلة تعطل فيها ملايين العمال الألمان عن العمل في ذلك الوقت .

(٣٢) - راجع علاوة على المراجع العربية والاجنبية المشار إليها في بداية المبحث الحالي : Omar Makalou : L'équilibre budgétaire... op. cit. ( pp. 52-70 ) , A Barrère: Econ. Financière Tome II, op. cit., ( pp.514-517 ), et l'Ed. de 1971 ( Ch. XVIII, L'inspiration keynésienne, la Finance fonctionnelle, ( pp. 551 et suiv. ) .

(٣٣) - هنا وإن كان ينبغي أن يلاحظ هنا أن الفكر المال الحديث في تركيزه على آثار النفقات والإيرادات العامة ، لم يهتم كثيراً بمسألة وضع القواعد الفنية لمراقبة الإنفاق العام وحسن الإدارة المالية بعد أن كانت هنا أساساً للمفكرين الماليين التقليديين ، وإن كان هذا النص يعرضه ( إلى حد كبير ) الدراسات الحالية المعتمدة المتعلقة بمحاولات التطبيق القياسي لرفع ونهاس انتاجية النفقات العامة .

## الفصل الثاني

### دورة الميزانية العامة ومراحلها المختلفة مع اشارة موجزة لاساليب الرقابة على تنفيذها في الاقتصاد العام

**تمهيد :** يطلق اصطلاح الدورة هنا ويراد به شرح طبيعة الانشطة والعمليات المكونة للميزانية العامة للدولة بالنظر لما تنصف به هذه العمليات من الدورية والاستمرار<sup>(١)</sup> . فالميزانية وهي تمثل مجموع الأنشطة المختلفة التي تتم في الاقتصاد العام ( القطاع العام بوحدهات التقليدية والاقتصادية التسيرية والانتاجية على النحو السابق لنا الوقوف عليه في الباب الاول من هذه الدراسة ) معبرا عنها في صورة تدفقات نقدية ، ( ايرادات ونفقات عامة ) تعتبر عملية مستمرة ومتصلة . هذه العملية ، سواء ما تعلق منها باعداد التقديرات ووضع الميزانية أو ما يتعلق بالتنفيذ او بالمراجعة والمحاسبة ، تؤثر في القرارات التي تتخذ في هذا المجال ، وذلك في مختلف الوحدات التي يتكون منها القطاع العام ، وفي سائر المراحل المختلفة التي تمر بها عملية الميزانية وما يتصل بها من اعمال ، والتي تتكرر عاما بعد عام .

وتعد دراسة مراحل الميزانية من الاهمية بمكان بالنظر الى ان لكل مرحلة خصائصها المميزة ومشاكلها التي تفرد بها . ولعل اهم ما يمكن ان تسهم به هذه الدراسة هو توجيه الاهتمام الى العناية بعامل الزمن والعلاقات الزمانية . فمن المعلوم ان الزمن في سائر انواع النشاط الاقتصادي اهمية قصوى . وفي مجال الميزانية تتضح هذه الاهمية على نحو اوضح . ففيها يرتبط الماضي بالحاضر والمستقبل ، وفي خلال سنة مالية معينة تتداخل مراحل الميزانية التابعة لسنوات مالية متعددة . ففي نفس العام تتخذ سلسلة من القرارات المالية ، بعضها خاص بتنفيذ مراحل ميزانية السنة الجارية ، وبعضها يتعلق بمراجعة ميزانية السنة المالية المنتهية ، والبعض الاخر يتصل بتقديرات الميزانية للسنة القادمة . وهكذا يرتبط الماضي بالحاضر والمستقبل ارتباط وثيقا . ويحدث نتيجة لهذه العلاقات الزمانية التأثير المتبادل بين التجارب المالية في الماضي وفي الحاضر والتخطيط للمستقبل . وتشكل المراحل المختلفة التي تمر بها الميزانية عند اكتمال دورتها دورة من دورات الميزانية ، - حيث تحتوي كل دورة على مراحل أربع تمر بها الميزانية في كافة الدول وهي : مرحلة الاعداد ، ومرحلة الاعتماد ، ومرحلة التنفيذ ، ومرحلة الحساب الختامي ومراجعة الايرادات والنفقات العامة الفعلية - ، وفي هذا الصدد فانه يوجد أساليب متعددة للرقابة على نتيجة الدورة بأكملها ، او على بعض مراحلها ، حيث تأخذ هذه الرقابة صورا واساليب متنوعة وذلك



بفعل تنوع وتغاير الظروف البيئية المحيطة بالميزانية من النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية .

وقدما على فنانا نوزع دراستنا للموضوعات التي تدخل في نطاق هذا الفصل من فصول دراستنا على ثلاثة مباحث متتابعة نغطي فيها الجوانب الاساسية لهذه الموضوعات دون الدخول في التفاصيل الوضعية والتي تختلف من دولة لاخرى ، وبالتالي فان الخوض في تفاصيل يكون محله دراسة الاوضاع الخاصة بكل دولة على حدة والتي يفيد في الاحاطة به كثيرا ، نبحث التشريعات المالية الوضعية بطريقة مقارنة .

## المبحث الاول

### الميزانية العامة في مرحلتى الاعداد والاعتاد

#### ( الجانب التحضيرى من دورة الميزانية<sup>(١)</sup> )

نعرض هنا في الشق التحضيرى من دورة الميزانية ، لمرحلتين من مراحل الميزانية العامة تعتبران حجر الزاوية فيها ، وهما مرحلتى اعداد الميزانية ( او وضعها ) واعتمادها . وتجدر بنا الاشارة هنا ، الى ان مرحلتى الاعداد والاعتاد في الميزانية ، تعنيان بمجموعة من المسائل ذات طبيعة فنية وادارية تتصل بشكل او باخر بتحديد الموارد الاقتصادية التي تخصص لشبايع الحاجات العامة ، ولتحقيق الاغراض الاقتصادية والاجتماعية للدولة .

ففى المرحلة الاولى يتلخص العمل المالى في وضع تقديرات للنفقات العامة والموارد العامة لفترة مقبلة . حيث تتولى مسئولية وضع هذه التقديرات ( في صورة مقترحات او مشروع الميزانية ) الادارات الحكومية المختلفة بصفتها الاجهزة التنفيذية للدولة . وفى المرحلة الثانية ، تخضع المقترحات المتقدمة للدراسة ومناقشة السلطة التشريعية ( المتمثلة في المجالس النيابية المختلفة ) . والفرض من هذه المرحلة هو اعتداد السلطة التشريعية بهذه المقترحات .

( أ ) - مرحلة اعداد وتحضير الميزانية العامة ( دور السلطة التنفيذية في هذه المرحلة وبيان طرق وضوابط تقدير النفقات والايادات العامة ) :

تقوم السلطة التنفيذية في معظم دول العالم من خلال الادارات الحكومية المعنية بأمر الاتفاق العام او بتحصيل الايرادات العامة باعداد تقديرات الميزانية<sup>(٢)</sup> ، ويتم ذلك بوضع بيان بالنفقات والموارد العامة عن فترة مقبلة وبصورة مفصلة . ( يتم ذلك عادة تحت اشراف وزارة الخزانة او غيرها من الاجهزة المالية التي تحمل محلها ) .

( ١ ) - اختصاص السلطة التنفيذية باعداد تقديرات الموازنة والقواعد الواجب مراعاتها في هذا الاعداد :

وهناك عدد من الاعتبارات التي تدعو الى قيام السلطة التنفيذية دور غيرها ، باعداد تقديرات الميزانية . فمن ناحية ، تعتبر هذه السلطة هي التي تتولى ادارة المصالح الحكومية وبالتالي فهي اقدر من غيرها على معرفة ما تتطلبه الادارات المختلفة من الانفاق ولذلك وجب ان تكون مسؤولة عن وضع ميزانية المصروفات . كما انها تعتبر اكثر السلطات العامة في الدولة احاطة بالمقدرة المالية القومية فيها ، وذلك بحكم دريتها بمجريات الاقتصاد القومي وتطوراته ، ويمكنها بما يتوافر لديها من معلومات وبيانات وتقديرات في هذا الشأن أن تحسن تقدير المصادر المختلفة التي تتخذ اساسا للموارد العامة . ومن ناحية أخرى ، فانه لما كانت الميزانية لا تدعو ان تكون بمثابة برنامج وسياسة للحكم والادارة ، فان السلطة التنفيذية ( بفرض توافر الكفاءة والاخلاص اللازم توافرها في الاشخاص الذين يسكون بزمام هذه السلطة ) تستطيع بما يتوافر لها من الامكانيات اللازمة لتقدير الحاجات والاولويات الاجتماعية ، ان تحدد نطاق الاشباع العام واتجاهه في المجتمع دون ما يتخوض لتيارات المصالح والاهواء .

ويطلب اعداد تقديرات الميزانية في المرحلة الحالية ، مراعاة عدد من القواعد ( والبادئ ) التي تقتضيها سلامة الادارة المالية من الناحية الفنية وضمان رقابة السلطة التشريعية لتنفيذ الميزانية مراقبة فعالة . وقد سبق لنا أن وقفنا على القواعد الاساسية التي ينبغي مراعاتها في هذا الشأن ، سواء في صورتها التقليدية أو المتطورة<sup>(١)</sup> .

ونضيف الى ما تقدم ، ان تطبيق القواعد الفنية سابق الاشارة اليها لا بد وان يحقق مجموعة من الاعتبارات حتى يفي بالغاية المرجوة منها . ومن أبرز هذه الاعتبارات التي يلزم العمل على تحقيقها في اطار القواعد المتقدمة ، ان يراعى في البيان الحسابي للميزانية ( والذي يشمل تقديرات النفقات والارادات ) تسهيل معرفة جملة المصروفات وجملة الارادات والفرق بينهما ، ( بالنظر الى ان ذلك ييسر الاحاطة بالسياسة الاقتصادية والمالية للدولة من واقع البيان الحسابي المتقدم ) ، وكذلك ترتيب الحاجات العامة والاولويات الاجتماعية بصورة تحقق أكبر قدر ممكن من المنفعة العامة وذلك في الاطار الذي يحفظ على السياسة المالية وحدتها ويضمن عدم احداث تناقضات بداخلها ، والعمل على رفع مستوى الكفاءة الادارية في هذا المجال عن طريق تخفيض مستوى النفقات الادارية لادنى حد ممكن . ولهذا الاعتبارات فانه يفضل عرض الميزانية بشكل يمكن من ايضاح موارد ونفقات الدولة كما يفضل ان تخصص الموارد في مجموعها لمواجهة النفقات على

نفس المستوى . هنا فضلا عن ضرورة مراعاة الدقة في اقامة التقديرات بأن تكون المعطيات التي اعتمد عليها نابعة عن واقع حقيقي تدعمه البيانات الاحصائية الدقيقة ، والا فانه في الحالة العكسية فانه يمكن ان تعتبر هنا للكذب مع الدقة المتناهية . واذا كان الخطر ( في هذه الحالة الاخيرة ) لم ينجب على احد للتنبه بحسامة آثاره في الدول المتقدمة ، فانه يجبر بالدول المتخلفة ألا تقع فيه بحال من الاحوال .

## (٢) طرق وضوابط تقدير النفقات والايادات في موازنة الدولة العامة :

ولما كانت الميزانية بطبيعتها تقدير للمبالغ التي ينتظر انفاقها وتلك التي يتوقع تحصيلها خلال سنة مالية مقبلة ، فإن طرق التقدير واساليبه يعدان من أهم خصائص مرحلة الاعداد او التحضير وأدق متطلباتها . هذا ومن الممكن تقدير النفقات والايادات في الميزانية طبقا لعدة طرق .

**أولاً - فيالنسبة لتقدير النفقات ،** فانه لا يثير في المعتاد صعوبات فنية كثيرة ولا يتطلب الا ان يكون صادقا . وتقدر النفقات مباشرة تبعا للحاجات المنتظرة مع مراعاة الدقة وبمطلق على المبالغ المقترحة للنفقات « اعتادات » « *Crédits* » .

وفي بعض الدول كفرنسا يفرقون عند تقدير النفقات العامة بين نوعين من الاعتادات ، الاول - اعتادات تحديدية « *Crédits limitatifs* » ويقصد بها تلك الاعتادات التي تمثل الأرقام الواردة بها الحد الأقصى لما تستطيع الحكومة انفاقه دون الرجوع الى السلطة التشريعية ، والثاني اعتادات تقديرية « *Credits évolutifs* » تختص بالنفقات التي لا يمكن تقديرها إلا على وجه التقريب ، ونفقات المرافق والمشروعات العامة الجديدة التي لم تستقر تكاليفها بعد ، حيث ينصب الأذن الرلملى بالنسبة لها على الغرض من النفقة وليس على مبلغها ، ويترتب على ذلك ان الحكومة تستطيع تجاوز مبلغ الاعتاد التقديرى على ان تطلب اجازة نواب الشعب فيما بعد . ورغم هذه التفرقة بين نوعي الاعتادات المشار اليهما ، فان الاصل في اعتادات الميزانية انها تحديدية لا يجوز تجاوزها إلا بأذن سابق من السلطة التشريعية في الدولة .

والى جانب هذين النوعين فانه يوجد نوع حديث من الاعتادات يعرف باعتادات « البرامج » وهو خاص بمشروعات يستغرق تنفيذها عدة سنوات تتوزع عليها . وقد جرى العمل على استخدام طريقتين لتنفيذ هذه البرامج :

## الطريقة الاولى ، وصرف بطريقة ( اعتمادات الارتباط )

« réunions d'engagement »

وتتلخص في ان يدرج المبلغ كله في ميزانية السنة الاولى ولكن في شكل اعتمادات تقديرية ، وهو ما يسمح بتقدير النفقات من الوجهة القانونية والارتباط بها من الوجهة الفنية دون دفعها فعلا ، ويدرّج في ميزانية كل سنة من السنوات اللاحقة الجزء الذي ينتظر دفعه فعلا من النفقات<sup>(٤)</sup> .

## الطريقة الثانية ، « اعتمادات البرامج » : « Crédits de programmes »

وتفضل هذه الطريقة ، طريقة اعتمادات الارتباط ، وتتلخص في ان توافق السلطة التشريعية على قانون خاص مستقل عن الميزانية يطلق عليه « قانون البرنامج » « Loi de programme » وهو يقرر تنفيذ برنامج مالي على عدة سنوات ويوافق على الاعتمادات اللازمة له ، ويقسم هذا القانون ذاته البرامج على عدة سنوات ويوافق على الاعتمادات اللازمة له ، ويقسم هذا القانون ذاته البرامج على عدة سنوات ويقرر لكل جزء من الاعتمادات الخاص بها . وهذه الطريقة لجأت اليها فرنسا كثيرا منذ عام ١٩٣٠ للقيام بالاشغال العامة الكبرى وللتسلح ولاعادة تعمير ما غرقته الحرب وبالنسبة لبعض المشروعات الصناعية ولتنفيذ برامج تجهيز جهازها الانتاجي .

وكثيرا ما تتخذ المؤشرات الواردة بمشورات وزارة الخزانة ( عن الاحوال الاقتصادية المحلية والدولية السائدة والمتوقعة خلال السنة المالية القادمة والسياسة العامة للدولة ازاء ذلك ) أساسا لرسم برامج الوحدات المختلفة المؤلفة للاقتصاد العام ، ثم تقدر المصروفات اللازمة لتنفيذ هذه البرامج مع استخدام بعض التنبؤات الخاصة بمستويات الاسعار . ويلاحظ في هذا الشأن انه كلما اتجهت الدولة نحو الاشتراكية واعتنقت مبادئ التخطيط الاقتصادي الشامل كلما ازدادت الحاجة الى الدقة في تقدير النفقات العامة وذلك بحكم مسؤولية الدولة الكبرى في مجالات الانتاج ( الدول المنتجة ) .

ثانيا - اما بالنسبة لتقدير الإيرادات العامة المتوقعة خلال السنة المالية المقبلة ، فالمشكلة اكثر صعوبة واشد تعقيدا ، اذ يقتضى الامر هنا التنبؤ بكافة المتغيرات الاقتصادية تمهيدا لتحديد المصادر الإيرادية المختلفة - وعلى الاخص الضرائب باعتبارها أهم هذه المصادر جميعا - للفترة التالية . ومن أشهر الطرق المستخدمة في هذا المجال طرق التقدير الآلى وطرق التقدير المباشر .

ويعتبر طرق التقدير الآلى أساسا الى التوصل لوضع قواعد لتقدير الإيرادات تجنباً للاجتهادات الشخصية ومن أمثلتها : « طريقة السنة قبل الأخيرة » « Penultimate » « year, pénultième Année » وفيها يتم تقدير موارد الميزانية الجديدة على أساس الإيرادات الفعلية المدرجة في الحساب الختامي لآخر سنة مالية متبينة ( وهي عادة سنة قبل الأخيرة )<sup>(٦)</sup> . وطريقة الزيادة أو النقص النسبي والتي تقضى بأن يكون في منهج الميزانية الجديدة أرقام الإيرادات وفق آخر سنة مالية منقضية بعد زيادتها بمعدل معين ( ١٥٪ مثلا ) إذا كان من المتوقع ازدياد النشاط الاقتصادي ، أو بعد تخفيضها بمعدل محدد ، إذا كان هبوط النشاط الاقتصادي هو الأمر الأكثر توقفاً وطريقة المتوسطات وفيها يتم تقدير الإيرادات للميزانية الجديدة على أساس متوسط الإيرادات المتحققة بالفعل في العامين أو الثلاثة أعوام المالية السابقة .

أما طرق التقدير المباشر ، فإنها ترمي بصفة أساسية الى التنبؤ « Forecasting » بأنتماءات كل مصدر من مصادر الإيرادات العامة على حدة ، وتقدير حصيلة بناء على هذه الدراسة المباشرة . فيطلب من كل مشروع ( أو شركة ) في القطاع العام التنبؤ بحجم مبيعاته وإيراداته للعام القادم . ويترك لكل وزارة أو هيئة عامة أو مصلحة حكومية تقدير ما تتوقع تحصيله من رسوم وإيرادات أخرى . وتقوم وزارة المالية أو الخزانة ( أو الجهة المكلفة بتحصيل الضرائب ) بتقدير مباشر لآوعية الضرائب المختلفة ومقدار ما يتوقع تحصيله منها في السنة المالية المقبلة . ومن الواضح أن الكثير من هذه الإيرادات يرتبط ارتباطاً وثيقاً بمستوى النشاط الاقتصادي في الدولة . ففي سنوات الرخاء تزداد عادة الدخول والبروات والمبيعات والأرباح والاستهلاك والواردات والصادرات ( الخ ... ) ، وبالتالي تزداد حصيلة الضرائب المفروضة على كل أو بعض هذه الآوعية . والعكس في سنى الكساد . ومن هنا نستطيع أن نلمس مدى الصعوبة التي تواجه لجان التقدير حيث يتطلب الأمر دراسة وتحليل التقلبات الاقتصادية الطارئة على الاقتصاد القومي ( في الماضي القريب ) وأثارها على حصيلة الضرائب ثم التنبؤ بما يحتمل حدوثه في الفترة المقبلة<sup>(٧)</sup> . كذلك فإن تقدير الإيرادات بالطرق المباشرة تتأثر أيضاً بطريقة التحصيل المتبعة . ففي حالة الضرائب على المرتبات والأجور التي تستقطع عند المنبع ، يلاحظ أن ازدياد مستوى النشاط الاقتصادي للعام الجاري يؤدي في نفس الوقت الى زيادة الوعاء الضريبي وزيادة حصيلة هذه الضرائب . في حين أنه فيما يتعلق بالضرائب على الأرباح التجارية والصناعية - حيث تفرض الضريبة على أرباح الممول التي حققها فعلا في السنة المالية السابقة - نجد أن ارتفاع مستوى النشاط الاقتصادي يؤدي الى زيادة الحصيلة الضريبية في العام التالى ، وليس في العام الذى تحقق فيه هذا الارتفاع .

ومهما يكن من امر الطرق المثبتة في تقدير النفقات والايادات العامة ، فان الهدف الذى تسعى اليه السلطة المختصة الى تحقيقه هو أن تكون تقديراتها مطابقة للواقع بقدر الامكان ، وذلك حتى يمكن تنفيذ السياسة المالية المقررة في الدولة دون مفاجآت عنيفة تتمثل غالبا في زيادة النفقات عما كان متوقعا ، او نقص تقديرات الايرادات ، او الامرين معا .

(ب) - مرحلة اعتماد الميزانية ( دور السلطة التشريعية في هذه المرحلة والشروط الواجب توافرها لضمان كفاية قيامها بهذا الدور ) :

تختص باعتماد الميزانية « Le vote du Budget » في الدول المعاصرة السلطة التشريعية التى تنوب عن الطبقات الاجتماعية المختلفة ، وذلك بالنظر الى ما انتهى اليه التطور من اعتبار الميزانية العامة ( ميزانية الدولة ) هي الاداة ( او الوسيلة ) لعرض وتنفيذ السياسة الاقتصادية والمالية ، ولهذا كان اعتمادها من جانب ممثل الشعب أمرا مسلما به في مختلف دول العالم<sup>(٨)</sup> .

( ١ ) - اختصاص السلطة التشريعية باعتماد الموازنة العامة :

وقد سبق لنا عند تعريف الميزانية وبيان طبيعتها القانونية وقواعدها العامة ، أن وقفنا على مدى أهمية الدور الذى أصبحت تقوم به السلطة التشريعية في اعتماد الميزانية واجازتها ، ( بل والرقابة عليها بمناسبة هذه الامور ) ، ونضيف هنا الى أن من الامور التى جرى عليها العرف في معظم الدول أن تبدأ السلطة التشريعية بمناقشة جانب النفقات العامة واعتمادها أولا حتى تتمكن من تقييم برامج الانفاق على أساس الحاجات العامة وأهمية كل منها دون أن تتأثر أو تتضد بجانب الايرادات . فاذا ما انتهت من اعتماد هذا الجانب انحصرت مناقشتها بعد ذلك في عقد مفاضلات بين البدائل المختلفة لتحويل برنامج الحكومة الانفاق . وعلى أثر اعتماد السلطة التشريعية لمشروع الميزانية يصدر بها قانون يميز لها تنفيذها . ويجب أن يتم قبل بداية السنة المالية ، فإذا ما تأخرت السلطة التشريعية في إصدار ربط الميزانية وبمات السنة المالية الجديدة كان من الضروري اللجوء الى بعض الاجراءات المؤقتة لضمان استمرار العمل في الدولة .

• وتختلف هذه الاجراءات من دولة لآخرى . ففي جمهورية مصر العربية وكذلك الولايات المتحدة الامريكية والى حد ما ألمانيا الغربية ، يحمل بالميزانية القديمة « Reconstitution du budget précédent » بمعنى أن يسمح للوزارات والمجعات والمصالح بالصرف في حدود مبالغ ومعدلات الانفاق التى استخدمت في العام الماضى . وفي المملكة المتحدة يستخدم نظام الاعتمادات الجزئية : حيث يوافق مجلس العموم على

اعتادات جزئية « Votes on accounts » للحرية والحرية ، وبعض المصالح المدنية الى حين اعتماد ميزانية الفقات بأكملها ( ويكون ذلك عادة في شهر أغسطس ) وبصرح بأخدهما من الخزنة او باقتراضهما من بنك إنجلترا ( وتستخدم هذه الطريقة في بلجيكا ايضا ) . وقد تلجأ بعض الدول الى ما يعرف بالميزانيات الشهرية « Douzième Provisoire » وذلك بأن يمتد البرلمان ميزانية أو عدة ميزانيات شهرية مؤقتة تسمح للحكومة بتحصيل الإيرادات وانفاق المصروفات الضرورية خلال شهر او أكثر حتى اذا انتهى اعتماد الميزانية العامة ، أدمجت أرقل الميزانيات الشهرية فيها وأصبحت ميزانية شهرية لاثني عشر شهرا ، وهذه الطريقة كانت تتبعها فرنسا حتى عام ١٩٥٦ . وفي هذه الميزانيات الشهرية يمتد البرلمان مبلغا اجماليا دون أن يتعرض للتفاصيل . وتعتبر الميزانيات الشهرية استثناء لقاعدة أسبقية الاعتماد على التنفيذ .

## (٢) - الشروط الواجب توافرها لضمان فاعلية إعتاد السلطة التشريعية للموازنة العامة :

ولكى تتحقق الفائدة المرجوة من اعتماد الميزانية بواسطة السلطة التشريعية المختصة ( وهي مهمة يبحث عليها أساسا ضرورة حسن تقدير الحاجات والأهداف العامة وترتيب هذه الأهداف حسب أولويتها النسبية ومن وجهة نظر المجتمع ككل ) فإنه لا بد وأن يتوافر للمناقشات والدراسة التي تجري في المجالس النيابية التي تمثل السلطة المتقدمة ، قدرا وافيا من الإحاطة بمختلف جوانب النشاط الحكومي ومكونات ميزانية الدولة ، فضلا عن اعتراض الجدية والصراحة في النهوض بعبع هذه المهمة من جانب نواب الشعب<sup>(١)</sup> . إلا أنه لا يغوتنا في هذا المقام أن نشير الى أن الميزانية العامة أصبحت في الوقت الحالي بيانا معقدا بالغ التعقيد ( لكثرة أقسامه ومحتوياته ) وذلك نتيجة لانجمله هيكل الاقتصاد الداخلي نحو التصديق في مجموعة بسبب زيادة الأخذ بتقسيم العمل والتخصص ، ونتيجة لازدياد النشاط الاقتصادي للدولة وتمدد أهدافه وجوانبه وانتشار آثاره في كل جوانب الاقتصاد القومي . وقد جعل كل ما تقدم من الميزانية وثيقة يصعب فهم جوانبها على غير المتخصصين في المسائل الاقتصادية والمالية والاجتماعية ، خاصة وأن الامر قد يقتضى من السلطة التشريعية أن تُعَمِّل في مشروع الميزانية ، ولهذا فإن ذلك ينبغي أن يتم عن وعي ودراسة شاملة لكافة المسائل المالية والاقتصادية . وهذه الحقيقة تزيد من صعوبة دراسة الميزانية ومناقشتها بواسطة السلطة التشريعية . ومن بين الحلول التي يلجأ اليها عادة في حل هذه المشكلة تكوين اللجان المتخصصة النيابية من الاعضاء ذوي الخبرة والمعرفة بالمسائل المتقدمة ، وذلك حتى يتسنى لهذه المجالس المشاركة في دراسة ومناقشة الميزانية ، بصورة

فعالة ، تنتهى باعتقاد الميزانية ( او حتى برفض اعتيادها ) عن علم وليس عن جهالة . وبه  
ذلك بدراسة الميزانية دراسة كاملة ، والتعاون بين هذه اللجان « السلطة التنفيذية » ، في  
صور وأشكال متعددة ، وصولا لتحقيق الأهداف محل دراستنا .

## المبحث الثاني

### كيفية تقرير النفقات والايادات العامة في ميزانية الدولة ( الجانب التطبيقي في دورة الميزانية )<sup>(١)</sup>

بالفراغ من اعداد الميزانية واعتيادها ( أى من تحضيرها ) يتبع ذلك دخولها في مرحلة  
التنفيذ . ويقصد بتنفيذ الميزانية العامة « L'exécution du Budget » ، اتفاق المبالغ  
وتحصيل الايرادات التي أدرجت فيها بعد اعتيادها من السلطة المختصة . ويتولى تنفيذ  
الميزانية السلطة القائمة بالحكم فعلا ، وهى السلطة التنفيذية ، أى الخزنة العامة  
للدولة . « Trésor public »

وبمعنى ما تقدم أن تنفيذ الميزانية يتطلب اجراء ثلاثة أنواع من العمليات ، الأولى  
خاصة بالنفقات ، والثانية تتعلق بالإيرادات ، والثالثة تتصل بعمليات الخزنة كحلقة  
اتصال بين التحصيل والصرف .

( أ ) - كيفية تنفيذ عملية النفقات العامة المقررة في الميزانية ( الخطوات المختلفة التي  
يمر بها هذا التنفيذ ) :

لا تعنى اجازة السلطة التشريعية لاعتيادات النفقات الواردة بالميزانية العامة التزام  
الحكومة بانفاق كافة مبالغ هذه الاعتادات ، ولكنه يعنى الترخيص لها بأن تقوم بالانفاق  
العام في حدود هذه المبالغ على الأوجه ( والتقسيمات ) المتمثلة من أجلها وعدم تجاوزها  
هذه الحدود قبل موافقة السلطة المتقدمة على هذا التجاوز . ( وتستطيع الحكومة دائما  
علم اتفاق هذه المبالغ كلها او بعضها اذا لم تقم هناك حاجة تدعو الى ذلك )<sup>(٢)</sup> .

وفي هذا الصدد فاننا نجد مجموعة من الاجراءات التي تتمثل في مجموعة من الخطوات  
تمر بها عملية النفقات ( او الصرف ) حيث تستهدف هذه الخطوات الحفاظ على أموال  
الدولة ومنع اية اساءة في استخدامها وذلك بوضع رقابة على تنفيذ الميزانية . وتبدأ  
الخطوات محل البحث بالارتباط بالنفقة ، ثم تحديدها ، فالامر يدفعها وأخيرا صرف  
مبلغها .



## ( ١ ) - الارتباط بالنفقة وتحديدها

على خطوه الاولى تنصفه بالإسناد باسمه « L'engagement de dépense » فان هذا الارتباط ينشأ نتيجة اتخاذ السلطة التنفيذية لقرار معين بالقيام بعمل ما يتضمن انفاقا من جانب الدولة ، وإما نتيجة واقعة معينة عليها التزام الدولة بانفاق مبلغ ما ومثال النوع الاول من الارتباط ، القرار الصادر بالقيام ببعض أعمال النفقة العامة ، ومثال النوع الثاني ، التزام الدولة بدفع مبلغ تعويض عن خطأ معين تسأل عنه ، كأن تسبب سيارة حكومية في اصابة مواطن قضى هذه الحالة ينشأ الارتباط بالنفقة نتيجة هذه الواقعة المادية . ويعتبر الارتباط في هذه الحالة غير ادارى ، بينما يعتبر إراديا في النوع الاول .

ثم يأتي بعد ذلك خطوة ثانية هي تحقيق أو تسوية النفقة « La liquidation » ( أو تحديدها ) وذلك باصدار قرار بتحديد المبلغ الذى تلتزم الدولة بدفعه نتيجة النفقة السابق الارتباط بها ، حيث يتطلب هذا القرار ايضا للتأكد من أنه لم يسبق الدفع من قبل ، وان الدائن ليس مدينا للدولة بشيء حتى يمكن اجراء مقاصة بين الدينين .

## ( ٢ ) - الامر بدفع النفقة وصرفها :

وبالفراغ من ذلك ، تأتي الخطوة الثالثة ، وهى الامر بالدفع « L'ordonnancement des Dépenses » ، ويتمثل في قرار يصدر عن الادارية المختصة يتضمن أمرا بدفع مبلغ النفقة التى ارتبطت بها الادارة والتى سبق تحديدها . وغالبا ما يصدر هذا الامر في وقت واحد مع القرار الصادر بتحديد النفقة .

وأخيرا يصل الى الخطوة الرابعة والاخيرة من خطوات عملية النفقة العامة وهى الصرف أو الدفع « Le Paiement des dépenses » ، ويقصد به الدفع الفعلى للمبلغ الصادر به أمر الدفع الى صاحب الحق فيه ، أى دائن الدولة . وغالبا ما يتم هذا في صورة اذن على البنك المركزى الذى تحتفظ فيه الدولة بحساباتها .

ويلاحظ على الخطوات المنقمة ، أن الأمر بالدفع وكذلك الارتباط بالنفقة وتحددتها هو من اختصاص الجهة الادارية القائمة بالنفقة ، والذى قد يكون الشخص الممارس له هو الوزير أو من ينوب عنه من وكلاء الوزارة ورؤساء المصالح التابعة لها . أما في الحالة الاخيرة فيقوم بالصرف موظفون تابعون لوزارة الخزانة<sup>(١٢)</sup> ، موجودون في ادارات الحسابات بالوزارات والمصالح العامة ويكفل الاختصاص الحسبى في الحالة الاخيرة تحقيق ضمانات كثيرة ، لا تتوافر في الخطوات الثلاث الاولى ( الاختصاص الادارى ) صد اقرار أية مخالفة مالية ينظر الى أن الاختصاص الحسبى معهود به الى موظف غير

تابع للجهة الادارية القائمة بالنفقة ( وان كان يعمل بها ) بل لجهة أخرى مستقلة عنها هي وزارة المالية او الخزانة بما يحمل له الاستقلال الفارم لخاصه عنه في مواجهة الجهة القائمة بالنفقة<sup>(١٣)</sup> .

(ب) - كيفية تنفيذ عملية الايرادات العامة التي تلزم الدولة بتدبيرها للميزانية وكيفية مواجهة الاختلافات الناشئة بين الارقام التقديرية والارقام الفعلية في جانبي النفقات والايادات العامة :

( ١ ) - التزام السلطة التنفيذية بتحصيل كافة المبالغ المقررة كايادات عامة :

تختلف القيمة القانونية لاجازة السلطة التشريعية للاعتادات الواردة في الميزانية عن قيمتها فيما يتعلق باجازة النفقات . فبينما تعنى اجازتها للنفقات الترخيص للحكومة بالانفاق في حدود مبالغ الاعتادات ، فان اجازتها للايرادات تنشئ التزاما على عاتق الحكومة ( بمراقبتها وحيثاتها العامة ) بتحصيل كافة المبالغ الواردة في الايرادات بحيث لا تملك هذه عدم تحصيل جزء منها ، والا تكون قد ارتكبت خطأ تحاسب عليه أمام مثل ونواب الشعب . ومن المعلوم أن الاساس القانوني لتحصيل الحكومة لايادات الضرائب والرسوم منشؤه القوانين الرضعية المختلفة السارية في الدولة . وقد سبق لنا أن عرضنا لكيفية تحصيل الضرائب ، وكذلك مبالغ القروض التي تعقدها الدولة . أما الرسوم فتقوم بتحصيلها الوزارات والمصالح المختلفة التي تؤدي الخدمات التي تستحق عنها هذه الرسوم ، وتقوم بتوريدها الى الخزانة العامة . وأخيرا فان المشروعات الصناعية والتجارية المملوكة للدولة ( النومين الصناعي والتجاري ) هي التي تتولى توريد تأمين وخدمات منتجاتها الى خزانة الدولة .

(٢) - كيفية مواجهة الاختلافات بين الارقام التقديرية والارقام الفعلية في جانبي النفقات العامة :

هذا بصفة عامة عن كيفية تنفيذ عمليتي النفقات والايادات العامة في ميزانية الدولة . غير أنه تجدر الاشارة هنا الى انه وان كانت عمليات التقدير والتنبؤ تسود الجانب التحضيري من دورة الميزانية في مرحلتى إعداد النفقة والاياد وإعتادها لفترة مقبلة ، فإن على مرحلة التنفيذ ان تواجه كافة النتائج التي تقرب على مقارنة التقديرات بالواقع . وتختلف طريقة المواجهة هنا تبعا لنوع الاختلافات الناشئة والتي قد تكون بين الارقام التقديرية والارقام الفعلية في جانب النفقات ، وقد تكون في جانب الايرادات .

**وبالنسبة لجانب النفقات ،** فإن اسلوب مواجهة هذه الاختلافات تتوقف على مدى التخصيص في اعتادات النفقات . فإذا كانت السلطة التشريعية تعتمد جانب النفقات كـ مبلغ اجمالي ورئيس السلطة التنفيذية أو من يور عنه ( وزير المالية او الخزانة ) سلطة توزيع هذه الاعتادات على الوزارات والوحدات الادارية والانتاجية المختلفة ، فإن اخطاء التقدير ها بالزيادة او النقص قد تحوص بعضها بعضا دون ان يتأثر البرنامج الكلي للحكومة . اما اذا كانت السلطة التشريعية تعتمد جانب النفقات لكل وزارة على حدة ، او نوع من انواع الانفاق ، فهي بذلك تخصص كل مبلغ محتمل لنوع معين من النفقة وبالتالي فانه لا يمكن التعديل في هذا التوزيع المعتمد سواء بالزيادة او النقص الا بموافقة هذه السلطة . وتختلف الاحرامات المتبعة للحصول على اعتاد من السلطة التشريعية بتعديل حسب من النفقات العامة من دولة الى اخرى . فقد يسمح للسلطة التنفيذية بنقل مبلغ من نوع لآخر ، أو من بند الى آخر داخل نفس الباب دون موافقة سابقة من السلطة التشريعية . وقد يخصص في ميزانية كل وزارة مبلغ من المال بصفة احتياطي للسحب منه في حالة نقص النفقات المقدرة عن المصروفات المحققة ، على أن تضيف اليه الوزارة اذا ما رادت النفقات التقديرية عن الفعلية<sup>(١٤)</sup> ، وقد تأخذ الدولة بنظام الميزانيات المعدلة ، ومضمونه انه اذا ما تبنت السلطة التنفيذية ضرورة تجاوز الارقام الفعلية عن الارقام التقديرية ، فلا تتقدم بطلب لاعتادات اضافية ، ولكن عليها ان تتقدم للسلطة التشريعية بميزانية كاملة مصححة للميزانية الاولى لمناقشتها واعتمادها .

اما بالنسبة لجانب الإيرادات ، فقد تحدث الاختلافات المشار اليها في الكثير من انواعها بحيث تعرض اخطاء التقدير بعضها البعض ، بمعنى ان الاخطاء بالزيادة تلغي الاخطاء بالنقص ولا يترتب على ذلك تعويق لعمليات التمويل المطلوب للاتفاق العام . وقد يريد المجموع الاجمالي لجانب الإيرادات الفعلية عن الإيرادات المقدرة فيتم التصرف في هذه الزيادة الاجمالية تبعا للنظم والقوانين المعمول بها في كل دولة على حدة . اما اذا ترتب على اخطاء التقدير ان انخفاض مجموع جانب الإيرادات الفعلية ( بما في ذلك عمليات الاقتراض ) عن الإيرادات المقدرة وبالتالي عن المبالغ اللازمة لتمويل الانفاق العام المعتمد ، فان على الدولة ( السلطة التنفيذية ممثلة في الحكومة ) في هذه الحالة ( وفقا للقواعد التنظيمية والقانونية المتبعة ) ان تفرض ضرائب جديدة ، او تزيد في سعر الضرائب القائمة ، او تسحب من الاموال الاحتياطية ، او تطرق سبيل الائتمان ، وعلى الاخص القروض العامة .

## (ج) عمليات الخزنة كحلقة اتصال بين تيارات الإيرادات والنفقات العامة في موازنة الاقتصاد العلم :

تعد خزنة الدولة هي حلقة الاتصال بين تحصيل الموارد وبين صرفها ، حيث : مع فيها مختلف انواع الإيرادات ومنها تخرج المبالغ اللازمة لدفع سائر النفقات . وفي الواقع فان مهمة الحراسة العامة تختبر ذات شقين ، تحصيل الإيرادات وانفاق المصروفات باسم الدولة من جهة ، والتوفيق بين عمليات التحصيل وعمليات الصرف والعمل على ان تكون بها المبالغ اللازمة لأوامر الصرف في حينها ، من جهة أخرى . والخزنة عند قيامها بمهمتها الثانية قد تجد نفسها مضطرة الى دفع نفقات قبل جباية ما يقابلها من الإيرادات وحينئذ تلجأ الى ما يسمى بعمليات الخزنة للحصول على الاموال اللازمة لذلك ( واهم تلك العمليات الاقتراض لمدة لا تتجاوز السنة من البنك المركزي او من غيره من البنوك واصدار اذون على الخزنة وسحب المبلغ من المال الاحتياطي اذا كان هناك اموال احتياطية ) .

وقد كان التوفيق بين النفقات وبين الإيرادات فيما مضى من الامور الشاقة اذا كان يستدعى تركيز الإيرادات في الخزنة العامة والعمل على تزويد الخزانات الفرعية بالاموال اللازمة ، والاشراف على حركة نقل النقود من الجهات التي تزيد فيها عن الحاجة الى حيث تدعو الحاجة اليها . اما في عصرنا الحاضر فلم تعد الخزنة خزنة مادبة تتجمع فيها الاموال ، بل اصبحت خزنة معنوية تقوم الدولة فيها بدور الصيرفي . وتستعين الدولة بالبنك المركزي ( وهو عادة يمثل بنك الدولة في كثير من الدول ) او بغيره من البنوك في عمليات التحصيل والصرف فتعهد اليه بتسليم الإيرادات ودفع المصروفات لحسابها ، وتسفيد الدولة من الاستعانة بالبنوك لانها تتقاضى قائمة من الارصدة الدائنة لحساباتها الجارية بها .

ولقد تطورت وظيفة الخزنة في المالية العامة الحديثة تطورا كبيرا ، والقيت على عاتقها واجبات جديدة ، كرقابة عمليات البنوك والبورصة ، ( في الدول التي يوجد بها نظام البورصات ) ، والصرف ، وهي لا تدخل مباشرة في نطاق الإيرادات والنفقات العامة ، ولكنها تتصل بأحدى الوظائف الاساسية التي يحترف بها الفكر المالي الحديث للدولة ، وهي تحقيق التوازن الاقتصادي والتوازن النقدي فيها .

## المبحث الثالث

### الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة

#### واساليبها في الاقتصاد العام<sup>(١)</sup>

تتعامل السلطات التنفيذية والتشريعية في أمر تدبير الدولة لمواردها ونفقاتها . والميزانية العامة كما أسفرا الى ذلك من قبل ، هي خطة التدبير لاسية مقبلة تقوم السلطة التنفيذية ( الحكومة ) بتحضيرها ، حيث تناقشها السلطة التشريعية ( ممثلة في المجالس النيابية المختلفة ) وتعيّنها ، ثم تعهد الى الحكومة بتنفيذها . غير ان السلطة التنفيذية قد تفرج عن الحدود التي رسمتها السلطة التشريعية في اجازتها عناصر النفقات والايادات العامة ومن هنا تبدو اهمية الرقابة على تنفيذ موازنة الدولة بما تشتمل عليه من نفقات وايادات متعلقة بكافة اوجه النشاط المالي في الاقتصاد العام حتى يتم هذا التنفيذ ضمن الحدود التي اقرها نواب الشعب . ومن هنا ايضا تتضح ضرورة مرور الميزانية بمرحلة اخرى هي مرحلة التنفيذ بعد اتمامها لدورتها في المراحل الثلاث الاولى ، وهي التحضير والاعتاد والتنفيذ . وتتلخص الفوائد المرجوة من وراء هذه الرقابة في التأكد من حسن ادارة الاموال العامة ، ومن مدى انطباق تقديرات الايرادات والنفقات على ما يتحقق منها بالفعل . كذلك فانها تسمح من الوجهة السياسية للمجالس النيابية بالاطلاع على كيفية تمسك السلطة التنفيذية باجازة الانفاق والجباية التي منحت اياها بموجب قانون الموازنة . وبعبارة اخرى فان الرقابة المالية على تنفيذ الميزانية تستمد اهميتها من وجوب تنفيذها على النحو الصادر به اجازة السلطة التشريعية من جهة ، وضرورة تنفيذها على نحو خال من كل اسراف او تبذير لاموال الدولة من جهة اخرى . ولهذا كان لا بد من إيجاد الرقابة للتأكد من تحقق هذين الاعتبارين . هذا من الناحية النظرية عن أهمية مراقبة تنفيذ الميزانية العامة . اما من الناحية التطبيقية فان اساليب هذه الرقابة كثيرة ومتنوعة ، بل وتختلف اشكال كل نوع منها ونطاقها من دولة الى اخرى وباختلاف الفترة الزمنية التي تواجهها . وحتى يمكننا ان نفهم كيفية القيام بهذه الرقابة فاننا نعرض لما هو متعارف بشأنها من اساليب من خلال توزيع خطة بحثنا في هذا الصدد على النقاط الثلاثة الآتية :

( أ ) - الرقابة على تنفيذ الميزانية من حيث التوقيت المختار لممارستها ( الرقابة السابقة على التنفيذ واللاحقة له أو في أثناءه ) :

تأخذ الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة في الدولة صورا متعددة تختلف باختلاف التوقيت المختار لممارسة هذه الرقابة . ابتداء من هذه الفكرة فانه يمكن - وهو الامر الحادث عملا - ان تكون الرقابة سابقة على التنفيذ أو لاحقة عليه بعد تمامه أو حتى في أثناءه .

## ( ١ ) - الرقابة السابقة على التنفيذ :

فبالنسبة للرقابة السابقة « Pré-Audit » ، والتي يطلق عليها البعض الرقابة الوقائية ( او المانعة ) « Preventive Control » فانها تتمثل في اجراء عمليات المراجعة والرقابة قبل الصرف ، اذ لا يجوز وفقا لهذا الاسلوب لاي وحدة تنفيذية من وحدات الاقتصاد العام الارتباط بالتزام او القيام بدفع اى مبلغ قبل الحصول على موافقة الجهة المختصة في الدولة بالرقابة على الانفاق . ومن البديهي ان عمليات المراجعة والرقابة تتم هنا على جانب النفقات فقط حيث لا يتصور ان تتم رقابة سابقة على تحصيل الإيرادات العامة . وقد تتولى الرقابة السابقة ادارة داخلية تتبع نفس الجهة التي تقوم بالصرف ( مثل اقسام المراجعة في الوزارات والمصالح المختلفة ) كما قد تتولى أمر هذه الرقابة جهة خارجية كما هو الحال في دول مثل المملكة المتحدة واطاليا وبلجيكا<sup>(١)</sup> .

وتتخذ الرقابة قبل الصرف صورا واشكالا متعددة . فقد تقتصر على مجرد التصريح للبنك المركزى « Central Bank » بوضع المبالغ التي وافقت عليها السلطة التشريعية تحت تصرف الآمرين بالصرف في مختلف وحدات الاقتصاد العام للاتفاق منها . وقد تتضمن ضرورة الحصول مقدما على اقرار من الجهة المختصة بسلامة كل عملية على حدة من الوجهة القانونية . وقد تمتد الرقابة السابقة لتشمل فحص المستندات الخاصة بكل عملية والتثبت من صحتها من جميع الوجوه ، مثل وجود اعتماد لهذا النوع من النفقة وان اجراءات الارتباط بالالتزام قد تمت وفقا للقوانين واللوائح وتعليمات الخزنة ، وأن مستندات الصرف مطابقة للنظم المالية المعمول بها .

ومن الواضح ان الرقابة الحالية اذا نفلت بنجاح فانها تؤدي الى تلافى وقوع المخالفات المالية ، ولذلك فان البعض كما سبق ان ذكرنا يطلق عليها الرقابة الوقائية او المانعة ، كما انه يترتب على الاخذ بها ايضا التخفيف من درجة المسؤولية التي تتحملها وحدات الاقتصاد المشار اليه . وعلى الرغم من هذه المزايا ، فان اسلوب الرقابة السابقة لا يخلو من عيوب . فهنا الاسلوب يصعب معه مراجعة العمليات المالية في مجموعها وخاصة بالنسبة للارتباطات المالية الكبيرة والمشروعات الانشائية الضخمة ، اذ تتم مراجعتها طبقا لهذا الاسلوب ، كأجزاء متفرقة كلما بدىء في تنفيذ جزء منها وبالتالي فانه لا تتاح الفرصة لجمع سائر اجزاء العملية الواحدة وفحصها للكشف عما قد يكون قد شابها من قصور او انحراف . كما ان الرقابة السابقة على الانفاق لا بد وان تتم في وقت قصير ، والآدات الى بطء في الاجراءات وتعطل لسر العمل في وحدات الاقتصاد العام ، مما قد يلحق بالاجتماع اضرارا تفوق ما قد يترتب على الرقابة السابقة من مزايا . وبالإضافة الى ما تقدم فانه في

الحالات التي تم فيها عمليات الرقابة عن طريق جهة خارجية ومستقلة عن السلطة التنفيذية قد يودى ذلك الى سلب الجهة التي تمارس الرقابة للكثير من اختصاصات السلطة التنفيذية ، ظهور نوع من المركزية الادارية يقود الى تعقيد الاحريات وتزايد الخلافات بين الهيئات التي تتبعها هذه الوحدات ( الوزارات ) وجهة الرقابة<sup>(١٧)</sup> .

## (٢) الرقابة اللاحقة على التنفيذ :

اما عن الرقابة اللاحقة « Post-Audit » ، فانها تبدأ من بعد انتهاء السنة المالية واستخراج الحساب الختامي للدولة . وهذه الرقابة لا تنصب على جانب النفقات فقط كما هو الحال في الرقابة السابقة ولكنها تمتد لتشمل جانب الإيرادات العامة علاوة على ذلك للتأكد من قيام السلطة التنفيذية بتحصيل سائر الموارد العامة ( وعلى الأخص الضرائب ) وان كل ما تحصل قد ورد بالفعل الى خزينة الدولة .

وتتخذ الرقابة اللاحقة اشكالا متعددة . فقد تقتصر على المراجعة الحسابية المستندية لجميع العمليات المالية لكشف المخالفات المالية التي ارتكبت ، وقد تمتد لبحث مدى كفاءة الوحدة الادارية في استخدام الاموال العامة . ولكي تتوافر الجدية في عمليات الرقابة اللاحقة بما يحقق الاهداف المرجوة منها ، فانه من الأفضل ان تمارس هذه الرقابة بواسطة جهة خارجية مستقلة عن السلطة التنفيذية ، وان تمنح هذه الجهة من السلطات والضمائن بما يجعل القائمين عليها بمنأى عن كل تصف او اضطهاد قد تباشره السلطة التنفيذية بالنسبة لهم .

ويتفادى اسلوب الرقابة اللاحقة ، ما في الاسلوب السابق عليه من عيوب . فهو ييسر مراجعة جميع اجزاء العملية الواحدة ودراستها بدقة ، كما انه يساعد على كشف ما قد يقع من انحرافات او اخطاء فنية . ومن مزايا هذه الرقابة ايضا أنه يتيح لها من الوقت ما يكفي لاثتمام الدراسات المتعلقة بالعمليات المالية دون ان يترتب على ذلك تعطيل للنشاط الذي تقوم به الدولة . يضاف الى هذا ان المراقبة الخارجية اللاحقة لا تؤدي الى تدخل الجهة المتولية الرقابة في اختصاصات السلطة التنفيذية . بل ان مجرد العلم بوجود هذه الرقابة سيدفع المسؤولين في السلطة المشار اليها الى توخي الدقة في تنفيذ الميزانية بالحرس على تطبيق القوانين واللوائح والتعليمات المالية ، حيث يؤدي هذا الى المساهمة في منع كثير من المخالفات التي كان من الممكن حدوثها لو لم يؤخذ بهذا الاسلوب .

واذا كان أسلوب الرقابة اللاحقة ، له من المزايا ما تقدم بيانه ، فان البعض يأخذ عليه انه لا يمكن من الكشف عن المخالفات المالية ( التي تحدث عن عمد او انحراف ، أو خطأ لا اهمال أو قصور ) الا بعد ان تكون الاموال العامة قد تم انفاقها بالفعل ، ولهذا فانهم

يذهبون الى انه واحد من هذا الاسلوب يقلل من وقوع المخالفات ، الا انه لا يمنع من ارتكابها ، وإنما يقتصر على التنبيه اليها بعد وقوعها . هذا بالإضافة الى ان اكتشاف هذه المخالفات قد يأخذ بعد وقت طويل من ارتكابها ( او اقترافها ) يكون فيه الشخص المسؤول قد تغير ( إما لانتقاله لوظيفة او عمل آخر ، او لتقاعد ) مما يقلل من اهميتها . غير ان هذه المأخذ المنسوبة الى الرقابة الخارجية اللاحقة يمكن تفاديها اذا ما اعطيت لهيئة الرقابة بعض السلطات القضائية ، مثل تلك التي اختصت بها محكمة المحاسبات « Cours des Comptes » في فرنسا ، او بإنشاء هيئة تأديبية لتعزيز مهمة الجهة القائمة بالرقابة ، مثل النيابة الادارية في مصر حيث يظل الموظف العام أمامها كأنه مسؤول عن أى مخالفة مالية ( عمدية أو تقصيرية ) في اداء واجباته الوظيفية الحالية او السابقة .

### ( ٣ ) - الرقابة أثناء التنفيذ :

أما فيما يخص الرقابة أثناء تنفيذ الميزانية *Contrôle pendant L'exécution du Budget* فإن هذه الرقابة تتمثل في مختلف عمليات المتابعة التي تجريها الجهات المختصة بذلك في الدولة على ما تقوم به السلطة التنفيذية من مشاغل مالية تتعلق بالنفقات والامدادات العامة الواردة بميزانية الدولة . وعادة ما يملأ الرقابة فترة التنفيذ المجلس النيابي المختلفة المنبثقة من السلطة التشريعية في الدول ذات الانظمة الديمقراطية ، او ان رقابة تنفيذ الميزانية كإسرى بعد قليل هي في الاصل من اختصاص هذه السلطة بحكم كونها رقابية على السلطة التنفيذية وفي ان من اول واجباتها في هذا الشأن التأكد من مدى تنفيذ هذه الأخيرة باجازه الجبابة والانفاق .

### ( ب ) - الرقابة على تنفيذ الميزانية من حيث نوعيتها والجهة القائمة بها ( الرقابة الادارية او الذاتية والرقابة المستقلة او القضائية ) :

تنوع صور واشكال الرقابة هنا بحسب الجهة التي تقوم بها يمكن التمييز هنا بين نوعين من انواع الرقابة ، رقابة الدولة لنفسها في تنفيذ الميزانية ، الرقابة الذاتية ، ومراقبة هذا التنفيذ بواسطة هيئات مستقلة ذات طابع قضائي أى الرقابة القضائية .

### ( ١ ) - الرقابة الادارية او الذاتية :

ففيما يتعلق بالرقابة الادارية « *Control Administratif* » فانها تنصب على تنفيذ كل من الامدادات والنفقات . وتمثل هذه الرقابة في اوضح صورها في رقابة الرؤساء من



موظفى الحكومة على مرؤوسهم ورقابة موظفى وزارة المالية « حرانة عن طريق السكرتيرين الماليين ومدبرى الحسابات على عمليات المصرف فاب ننى بأمر دفعها للوراء المختصون او من ينيبونهم عنهم<sup>(١٨٥)</sup> . « تتحلل الرقابة الخالية من ناحية لعملية ان طريقتى اساسيتين : اما رقابة موضوعيه واما رقابة على اساس المسند

**الرقابة الموضوعية ( او المكانية )** Contrôle Sur place : نصى انتقال الرئيس الى موقع عمل المرؤوس ليلتق فى أعماله ، كأن ينتقل مدير المالية العامة الى مكاتب رؤساء المصالح ، ورئيس المصلحة الى مكاتب رؤساء الدوائر ورئيس الدائرة الى مكاتب سائر الموظفين التابعين له .

**اما الرقابة على اساس المستندات « Contrôle-Sur-pièces »** فتعنى فحص الرئيس لأعمال مرؤوسيه من خلال التقارير والوثائق التى يرسلها هؤلاء الاخيرةون اليه . ومن أمثلة الرقابة الادارية ما هو يتبع فى مصر من تولى وزارة الخزانة ( او المالية حاليا ) الرقابة الادارية على تنفيذ الميزانية . وخاصة جانب النفقات منها ، حيث يمثل الجزء الاكبر والامم من هذه الرقابة فى رقابة سابقة على الصرف . وتأخذ فرنسا ايضا بهذا النوع من الرقابة عن طريق مراقب الارتباط « Controleur des dépenses » الذى يعتبر قوام الرقابة الادارية السابقة فيها .

ولكن الرقابة الادارية لا تعدو ان تكون رقابة من الادارة على نفسها اى رقابة ذاتية او داخلية طبقا للقواعد التى تضعها السلطة التنفيذية ولهذا فانها لم تعد كافية فى الدول المعاصرة للتأكد من حسن التصرف فى الاموال العامة ، وذلك بالنظر لما كشفت عنه معظم التطبيقات المالية من ان ترك الادارة تراقب نفسها بنفسها فى هذا المجال لم يعد امرا مقبولا لكثرة ما لوحظ فيها من مظاهر التسيب ، بل والانحراف المالى والتى كان مصدرها الاول والاساسى يكمن فى اعدام الاشراف والرقابة على السلطة التنفيذية فى قيامها بتنفيذ الميزانية وبالتالي فقد دعت الحاجة الى ضرورة ايجاد رقابة مستقلة وغير خاضعة لها<sup>(١٨٦)</sup> .

## (٢) - الرقابة المستقلة أو القضائية :

وبالنسبة لهذه الرقابة ( المستقلة او القضائية ) « Contrôle Indépendant ou judiciaire » فإنه يعهد بها الى جهة قضائية مستقلة لا تخضع لأشراف السلطة التنفيذية ومستقلة عنها حيث تختص هذه الجهة بصفة عامة بمهمة أو عدد من المهام ، وذلك طبقا للقوانين الوضعية السائدة فى كل دولة من الدول<sup>(١٨٧)</sup> . فقد يعهد الى هذه الجهة فى بعض الاحيان محاسبة المسؤولين عن الاخطاء والانحرافات المالية واصدار العقوبات المقررة قانونا

بشائها ، او قد تحدد مهمتها في اكتشاف المخالفات المالية ومطالبة المسؤولين بتدارك الموقف أو إحالتهم للقضاء الجنائي اذا استدعى الامر . كما قد يطلب منها وضع تقارير سنوية ترفع باسم رئيس الدولة أو المجالس النيابية أو للاتين معا تعرض فيه ما تم اكتشافه من مخالفات ، وما أمكن تلافيه منها ، واقتراحاتها للتقليل من هذه المخالفات او معها في المستقبل . وبصفة عامة فان مهمة الرقابة القضائية تنحصر في رقابة تنفيذ الميزانية والتأكد من ان عمليات النفقات والايروادات قد تمت على النحو الصادر به اجازة السلطة التشريعية وطبقا للقواعد المالية في الدولة . ومن أمثلة هذا النوع من الرقابة محاكم المحاسبة في كل من فرنسا واطاليا وبلجيكا والجهاز المركزي للمحاسبات في مصر .

### (ج) - الرقابة النيابية الشاملة على تنفيذ الميزانية العامة ( عمومية رقابة السلطة التشريعية في هذا المجال ، أو الرقابة السياسية ) :

تعتبر الرقابة التي يمارسها نواب الشعب الذين تتألف من مجالسهم المختلفة السلطة التشريعية في الدولة والتي تعرف ايضا بالرقابة السياسية ، اكثر عمومية من سابقتها ( الادارية والقضائية ) وذلك لما لهذه السلطة من سلطة مطلقة في الرقابة المالية . ويرجع السبب في ذلك كما سبق ان اشرنا الى ان رقابة تنفيذ الميزانية هي في الاصل من اختصاص هذه السلطة . ويميز هذا الرأي أمران : الاول ان السلطة التشريعية تعتبر بوجه عام رقبة على اعمال السلطة التنفيذية . والثاني انه فيما يتعلق بالموازنة العامة فانه يهيم السلطة التشريعية ان تثبت نهاية السنة المالية من مدى التقيد باجيزة الجباية والانفاق المعطلة منها للحكومة . يضاف الى ذلك ان القانون الخاص بميزانية الدولة يقتصر في العادة على تقدير النفقات والايروادات العامة وبالتالي فانه ليس له قيمة حسابية كبيرة اذ ان اعمال المحاسبة لا يجوز ان تستند الى التقدير ، ومن هنا نشأت الحاجة الى مستند مقابل لقانون الميزانية ذو الدلائع التشريعي ، يدعى قانون قطع الحساب يتضمن تحديد النفقات والايروادات النهائية ، ويفسح مجال المقارنة بين التقديرات الواردة في قانون الميزانية وبين الارقام الحقيقية المحققة في نهاية سنة الموازنة . وبهذا فانه يكون لقانون القطع بهذه الخصائص قيمة محاسبية لا شك فيها . وبناء على ما تقدم فان قانون قطع الحساب هو الوسيلة الاساسية لممارسة الرقابة الشعبية ( او النيابية ) على تنفيذ الميزانية . وتعتبر رقابة السلطة التشريعية في حدود الافكار المتقدمة ، رقابة شاملة تتناول جميع نتائج الموازنة العامة للدولة وهي من الناحية المبدئية رقابة مؤخره لكونها تأتي في اعقاب التنفيذ . غير ان الرقابة النيابية يمكن ان تمارس ايضا في اثناء تنفيذ الموازنة ، ومن ثم فاننا نعرض لبيان هذه الرقابة بالنسبة للمستويين المشار اليهما على التوالي .

## ( ١ ) الرقابة التشريعية في فترة تنفيذ الموازنة العامة :

فالسبب الرئيس الذي تمارسها السلطة التشريعية أثناء سعيها المبررة الى في خلال السنة المالية الخاصة بهذا التنفيذ ، فانها تستطيع ان تحققها بواسطة واحد او اكثر من مجموعة من الطرق ، منها : ما هو معروف في النظم الديمقراطية من ان للمجالس النيابية ، حق الاشراف على اعمال السلطة التنفيذية ( الحكومة ) في جميع المجالات حيث يجوز لها بالاسناد على هذا الحق ، ان تطلب من الحكومة الايضاحات والمعلومات التي ترغب فيها عن سير العمليات الخاصة بالنفقات والايادات العامة ، سواء كان ذلك بأسئلة شفوية او خطية او حتى بالاستجوابات<sup>(١)</sup> . كذلك فان للجان المالية المنتهية عن هذه المجالس ان تستدعي ممثلي السلطات المشار اليها وقت الحاجة للاستماع اليهم في مواضيع مالية عامة او خاصة . واخيرا وليس آخرا ، فانه كثيرا ما تلجأ الحكومة الى المجلس النيابي في الدولة بطلب فتح اعتمادات اضافية حيث يكون عليها في كل مرة ان تبرر اسباب هذا الطلب ، الامر الذي يفسح مجال الرقابة امام هذه المجالس للاطلاع على سير التنفيذ ومناقشته الحكومة في سياستها المالية .

## ( ٢ ) - الرقابة التشريعية المؤرخة أو اللاحقة على تنفيذ الموازنة :

أما بالنسبة للرقابة التشريعية المؤرخة ( او اللاحقة ) فانها تتم حاليا في كثير من الدول عن طريق قانون قطع الحساب بعد ان تهيأت الظروف المؤاتية لتطبيقه بالاعتماد بقاعدة حساب القطع أو الإدارة بدلا من قاعدة حساب الدورة المالية . فالشريعات المالية الخاصة بالمحاسبة التي كانت تأخذ فيما يتعلق بتنفيذ الميزانية العامة بقاعدة حساب « الدورة المالية » لم يكن لقانون قطع الحساب في ظلها أهمية تذكر . ذلك انه كان من الناحية العملية يصدر بعد انتهاء فترة الميزانية بمرور طويلة قد تمتد احيانا الى بضع سنوات . ويرجع السبب في ذلك الى انه من الصعب قفل حساب السنة المالية الآ بعد انتهاء مدة متممة تكتمل فيها كافة الاجراءات المتعلقة بعمليات النفقات والايادات قد تبلغ عدة اشهر تعقبها مدة اخرى لتصحيح الاخطاء المحاسبية والفنية وتتلو هاتين المديتين ما يلزم السلطة التنفيذية من وقت لاعادة مشروع القانون وما يلزم السلطة التشريعية من وقت ايضا للتصديق عليه . وهكذا فقد كان صدور قانون قطع الحساب لسنة معينة بعد انقضاءها بمرور طويلة يخلو من الفائدة . اما بعد ان أصبح العديد من الدول يأخذ بقاعدة حساب القطع أو حساب الإدارة « Compte de gestion » فقد أصبح من الممكن قفل الحساب المالي في نهاية سنة الميزانية ، والفراغ من اعداد مشروع قانون القطع واحالته الى السلطة التشريعية في خلال بضعة اشهر من انتهاء هذه السنة . وبذلك اكتسب قانون القطع أهمية

كبيرة ، سواء لاجراء مقارنة فعلية بين التقديرات والارقام الحقيقية ، أو للإستنباط بنتائجه في وضع تقديرات الموازنة العامة للسنة التالية . وبصفة عامة فانه يجب ان يقدم مشروع قانون قطع الحساب بالشكل الذى يقدم به قانون الميزانية على أن يتنصص بموجب خاص بعض البيانات الخاصة المتعلقة بمجانبى النفقات والاياردات في ميزانية الدولة<sup>(١٢)</sup> ،

وهى

ليها يتعلق بالنفقات	ليها يتعلق بالاياردات
- الاعتمادات الأساسية المفروضة	- تقديرات الايرادات الأساسية
بقانون الموازنة .....	بموجب قانون الموازنة .....
- الاعتمادات الإضافية المقترحة	- الايرادات الإضافية بموجب
بنصوص لاحقة .....	قوانين خاصة .....
- الاعتمادات الملغاة .....	- المبالغ المحقق خلال سنة الموازنة
- الاعتمادات الإضافية .....	- تقديرات الايرادات النهائية .....
- النفقات المنصرفة بالفعل .....	- المبالغ المحققة خلال سنوات
	سابقة ولم تحصل .....
- الاعتمادات الواجب ترحيلها	- مجموع المبالغ المحققة الواجب
للسنة التالية .....	تحصيلها .....
- الاعتمادات الواجب الغاؤها .....	- المبالغ المحصلة والمبالغ المنزلة ومجموعها
- .....	- المبالغ الباقية قيد التحصيل

وإذا تبين بنتيجة قطع الحسابات ان الرصيد سلبى ، أى ان النفقات اكتر من الايرادات كان من الواجب تغطيته عن طريق الاحتياطى في حالة وجوده او بسلفيات من الخزنة العامة او بمقروض او بغير ذلك من الوسائل المالية كالالتجاء الى اذون الخزنة او الاقتراض العام . وإذا ظهر ان الرصيد إيجابى ، أى ان الايرادات اكتر من النفقات احيل الفائض الى مال الاحتياط اذا كانت القوانين تسمح بوجوده ، او اضيف الى ايرادات السنة المالية التالية ( و يحدث هذا في حالات الخروج على قاعدة سنوية الميزانية ) . وبتمام كل ما يتعلق بمشروع قانون قطع الحساب فانه يودع بالمجلس النيابى المختص بمراقبته مرفقا بالتقرير العام الذى تضعه الجهة المختصة المحاسبة العامة في الدولة ( ديوان المحاسبة مثلا ) ومعه بيانات

المطابقة التي تصدرها الأخيرة . ويُصنّف على هذا المشروع من قبل المجلس المُشار اليه عادة دون مناقشات عميقة وجديّة ، وذلك نظرا لعدم الملم أعضاء المجالس النيابية عادة بالأصول العلمية للرقابة المالية ، أو لعدم توفر الخبرة والوقت اللازمين للقيام بهذه المهمة ، الأمر الذي حلّ البعض على القول بأن الرقابة النيابية على تنفيذ الميزانية لا تعدو ان تكون رقابة شكلية ضحسب . ولتلاقي هذا المأخذ الخطر فإن بعض الدول تأخذ بنظام من مقتضاه تكليف لجنة مختصة تنتقى من بين أعضاء الهيئة التشريعية في الدولة وخاصة من اهلكت الدين قد تتوافر فيهم المعرفة والخبرة بشؤون المالية العامة . ومثال ذلك اللجنة المالية بالجمعية الوطنية « L'Assemblée Nationale » في فرنسا ، ولجنة الحطة والميزانية بمجلس الشعب في مصر<sup>(٢٢)</sup> .

وعلى الرغم من انه قد تتوافر بعض نواحي المعرفة والخبرة بالشؤون المالية لأعضاء هذه اللجنة ، فان صعوبة الفراغ هذه المسائل وضخامة الجهد اللازم لأدائها تجعل من الصعب على مثل هذه اللجنة تأدية مهمتها على أكمل وجه . ولذلك فقد رأيت معظم الدول ان تستعين بالمجالس النيابية بهيئة فنية متخصصة ومستقلة تتركس خبراتها ووقتها للرقابة المالية على السلطة التنفيذية . ومن أمثلة ذلك الجهاز المركزي للمحاسبات في مصر .

ومن الناحية العملية نجد عددا لا بأس به من الدول قد جمع بين هذه الطرق المختلفة للرقابة التشريعية ، حيث تتولى هيئة فنية متخصصة مراقبة تنفيذ الميزانية وفحص كل ما يتعلق بالنشاط المالي للدولة من عمليات والوقوف على المخالفات المرتكبة ورفع التقارير السنوية وغير السنوية الى السلطة التشريعية ثم تقوم اللجنة المنتقاة عن هذه السلطة بدراسة هذه التقارير دراسة تفصيلية ، ثم تحيلها بعد ذلك الى المجلس النيابي لبيئته الكاملة مرفقا بها ملاحظاتها واقتراحاتها ليقوم هذا المجلس بدوره في محاسبة السلطة التنفيذية واتخاذ ما يلزم من اجراءات .

#### الاتجاه الى الاخذ بالرقابة التقسيمية في بعض الدول ( ميراثه ، وأهدافه ) :

وبفراغا من استعراض اهم صور واساليب الرقابة المالية النائمة في شأن رقابة نفقات واورادات الاقتصاد العام من خلال تنفيذ الميزانية العامة او بعد تمام هذا التنفيذ ، فانه يجدر الاشارة هنا الى انه مع ازدياد دور الدولة في النشاط الاقتصادي والتزايد المستمر في حجم نفقاتها العامة ، الذي انتهى بتزايد الضرائب العامة بكافة انواعها لتأمين حصول الدولة على الايرادات اللازمة لما تقوم به من انفاق ، وكذلك على ما هو ملاحظ من نمو مستمر في حجم القطاع العام في دول كثيرة ، وهو ما يترجم بزيادة الانفاق العام على الاغراض الانتاجية ( كالمشروعات العامة الصناعية والتجارية ) ، فقد أصبحت الاساليب السابقة

للمراقبة ، وهى ما تقوم اساسا وبغض النظر عن الشكل الذى يتلبو فيه ، على أسس محاسبية بحتة ، غير كافية لمواجهة هذه التطورات وبالتالي فقد برز اتجاه بنادى بضرورة الاخذ « بالرعاية التقييمية » « Contrôle Evaluatif » وهى رقابة لا تقتصر على التأكد من صحة الدفاتر والمستندات المحاسبية وسلامة تطبيق القوانين واللوائح المالية فحسب ، لكنها تمتد الى ذلك الى محاولة تقييم نشاط الدولة المالى نفسه . ويمكن تبرير ضرورة الاخذ بهذه الرقابة التقييمية علاوة على ما تقدم بأمرين أساسيين :

**الاول -** أن زيادة نشاط الدولة الانتاجي بفعل ما حل بها من تطورات اقتصادية وإن اقتضى زيادة الانفاق فى مجالات الانتاج ( وعلى الاخص السلمى ) فإن الانفاق يبنى أن يكون منتجا وهذا ما لا يتسنى القول به الا بممارسة هذه الرقابة .

**والثاني -** أنه مع زيادة الاعباء العامة لتمويل الانفاق العام المتزايد ، فإنه يصبح من حق المكلفين بهذه الاعباء معرفة ان ما فرض عليهم من فرائض لم يكن ازيد من الحاجات الفعلية ، وإن الموارد الاقتصادية التى حمل بينهم وبينها نتيجة لفرض الضرائب عليهم قد استغلت بمعرفة الدولة افضل استغلال ممكن ، وإن كفاءة الاقتصاد العام فى ادارة الاموال مرتفعة ، وإن نواحي الاسراف تقل وتتضاءل عاما بعد آخر . ولا شك ان هذه الامور لا يمكن أن تنال هى الاخرى الا بتطبيق الرقابة التقييمية .

ومن هنا بدأت المحاولات لوضع الرقابة التقييمية موضع التنفيذ . ومع اعتناق كثير من الدول فى العالم لاساليب التخطيط الاقتصادى<sup>(٢٤)</sup> ، وعلى الاخص فيما بعد الحرب العالمية الثانية ، ازدادت الحاجة الى هذه الرقابة كأسلوب أساسى لمتابعة تنفيذ الخطة الجارية ورسم الخطط الاقتصادية والمالية للسنوات القادمة .

ويتلخص الهدف الاساسى للرقابة التقييمية فى البحث عن مدى تحقق الاهداف الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع من وراء قيام الدولة بنشاطها المالى فى مختلف وحدات الاقتصاد العام . وفى سبيل ذلك تقوم الهيئة ( او الجهة ) المكلفة باجراء هذه الرقابة بدراسة التكاليف الحقيقية لكل وجه من أوجه النشاط العام . ثم تتابع ما تم تنفيذه وتكلفة المنجز كل عمل أو برنامج أو مشروع حكومى ومقارنة ذلك بالتكاليف الحقيقية المتحصل بها للكشف عما صاحب التنفيذ من اسراف أو سوء استخدام للموارد الاقتصادية التى اتيحت للاقتصاد العام . كما تقوم هذه الهيئة بالكشف عن مدى كفاءة وحدات هذا الاقتصاد ، وتضع المقترحات التى قد تراها ضرورة للإرتفاع بهذه الكفاءة وبالتالي خفض تكاليف الانجاز أو تحسين مستوى الخدمة أو السلعة المنتجة أو المقدمة فى اطار ما تقوم به

الدولة من نشاط في دائرة الاقتصاد المشار اليه . ولا تقتصر مهمة الرقابة التقييمية عند هذا الحد ، بل تتعداه الى قياس المافع التي عادت على افراد المجتمع وعلى الاقتصاد القومي من وراء المدله بهذه المراجع والمشروعات محاولة بذلك وضع التكلفة والعائد في مقارنة موضوعية يمكن عن طريقها تقييم انتاجية وحدات الاقتصاد العام ( الداخلة في القطاع العام بمفهومه التقليدي والاقتصادى ) .

هذا ومن الامور التي ينبغي ان نشير اليها هنا ان وضع اسلوب الرقابة التقييمية موضع التطبيق يقتضى ضرورة الاخذ بطريقة ميزانية الاداء للقيام بهذه المهمة . وسوف نواتينا الفرصة لبيان هذه الطريقة بمناسبة الحديث عن تقسيمات الميزانية العامة في للبحث الثانى من الفصل القادم .

وبصفة عامة ، فانه يمكننا القول تعليقاً على ما تقدم من طرق واساليب متعددة للرقابة على تنفيذ الميزانية ابتداء من الرقابة الادارية او التقليدية الى أحدث هذه الاساليب وهو الرقابة التقييمية ، أن كل اسلوب من الاساليب السابقة له فائده واستخداماته التي تساعد على احكام الرقابة على جانب او آخر من الجوانب المرتبطة بالرقابة على تنفيذ الميزانية . كما انه من الناحية العملية يمكن لكل دولة وهى بصدد الرقابة على تنفيذ موازنتها العامة فى جاسى النفقات والايادات ، أن تجمع بين اكثر من اسلوب او طريقة للرقابة بصورة واشكال شتى على النحو الذى يكفل لها تحقيق الهدف من ايجادها ، وبما يتناسب مع احوالها وظروفها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية .

## المواضي ( مراجع وتعليقات )

( ١ ) - استخدام لفظ دورة الميزانية « Budget Cycle » في دول غرب أوروبا في بداية الأمر . ومنها اعتمد استخدامه في عدد آخر من الدول ومن بينها الولايات المتحدة الأمريكية . ونحن لا نرى من حاسنا بأسا في تعميم استخدامه لدلالته على المراحل المختلفة التي تمر بها الميزانية العامة للدولة ، ابتداء من التفكير في امر اعدادها حتى تمام تنفيذها والرقابة على هذا التنفيذ .

( ٢ ) - راجع في ذلك استغلافنا الدكتور محمد حلمي مراد : الميزانية العامة ، المرجع السابق ( ص ١٠ - ١٦ ) ، الدكتور حواشي : المالية العامة ، ( ص ١٠٩ - ١٧٧ ) ، الدكتور جمال الدين محمد سعيد والدكتور أنيس عبد الملك : المالية العامة ، ( ص ٦٥ - ٧٥ ) ، الأستاذ القوي : المرجع السابق ، ( ص ٣١٠ - ٣١٦ ) ، الدكتور بركات والدكتور دراز : مبادئ الاقتصاد العام ، سابق الإشارة إليه ( ص ٣٨٢ - ٣٨٨ ) ، الدكتور جامع : المرجع السابق ، ( ص ٣٥٨ - ٣٧٥ ) ، والدكتور رياض الشيخ ، المرجع السابق ( ص ٢٠٢ - ٢٠٩ ) وباللغة الفرنسية أنظر بصفة خاصة : A. Barrère : « Econ. financière », Tome I ( pp. 106-109 ) , L. Trotabas et J. M. Cotteret : « Finances publiques » ( pp. 83-103 ) , F. Baudhin : op. cit., ( pp. 51-65 ) , Francoesco Nitti : « Principes de Science des Finances » ( Traduit de L'Italien ) pp. 393-442, et M. Atef El-Banna : « Le particularisme du pouvoir d'autorisation Budgétaire », Paris, I., O. D. J. 1958.

( ٣ ) - ويذكر ذلك من المبادئ العامة المتعارف عليها في معظم دول العالم . أنظر هذا المعنى : Harold, M. Groves : « Financing Government », ( op. cit., p. 301. )

( ٤ ) - وعلاوة على كل ذلك فإنه يجب ألا يسرف القائلون بتخصير الميزانية في التفاضل لأن الاسراف في التفاضل يؤدي الى الخلل في بعض أبواب النفقات ، أو تخفيضها مما يجب أن تكون عليه ، كما وأنه يؤدي الى الخلل في تقدير الإيرادات مما يقترب عليه ان تكون موازنة الميزانية وهمية لا تلبث أن تنداعى عند التنفيذ .

( ٥ ) - وان كان يجب على هذه الطريقة عدم تقدير إيرادات في ميزانية السنة الأولى لمواجهة هذه الاعيادات ، اذا ما لم تدفع أثناء تلك السنة ومن ثم ينعى الأكثر من تلك الاعيادات التقديرية وهو ما يعرض الميزانيات اللاحقة لخطر عدم التوازن . على أن هذا النيب نظري أكثر منه عملي ولم يحدث في التطبيق ، وهذه الطريقة استخدمتها فرنسا في مبدأ الأمر ثم عدلت الى الطريقة الثانية التي سرد ذكرها الآن في المتن .

( ٦ ) - ونجد الإشارة هنا الى أنه لا ينبغي تعديل هذه الأرقام الا اذا دعت الضرورة ، كأن يكون سعر الضرائب المخفضة قد تغير ، ففي هذه الحالة يلزم مراعاة ذلك عند تقدير حصيلتها في مشروع الميزانية الجديدة



(٧) - ويلاحظ هنا ، انه بالغا ما بلغت الدقة التي تنوعها لجان التقدير فلا يجب أن ننسى أن هذه التقديرات المباشرة هي انعكاس لقدرة البشر المحدودة على التنبؤ بالأحوال المختلفة التي تطرأ على مستوى النشاط الاقتصادي في الدولة ( بعد أخذ الاعتبارات المحلية والدولية في الاعتبار ) لفترة تزيد عن سنة مالية مقبلة ، وبالتالي فهو عرضة لكل نقائص التنبؤ لفترات زمنية طويلة .

(٨) - ويعني اعتداد السلطة التشريعية للميزانية بالتصريف ان هذا الاعتداد ( وكذلك الاجازة ) لا بد ان يسبق تنفيذها وهو أمر واضح لا حاجة بنا للاقتضاة فيه .

(٩) - ولما فانه لن تتحقق الغاية المرجوة من عملية الاعتداد اذا كانت مجرد عملية شكلية حيث يقرر الاعتداد دون مشاركة حقيقية من جانب السلطة التشريعية .

(١٠) - راجع في ذلك أستاذنا الدكتور محمد حلمي مراد : الميزانية العامة ، ( ص ٣٨ - ٤٠ ) ، الدكتور جامع : المرجع السابق ( فن المالية العامة ) ( ص ٣٧٦ - ٣٨١ ) ، الدكتور بركات والدكتور دراز : المرجع السابق ، ( ص ٣٨٩ - ٣٩٠ ) ، الدكتور محمد رياض عطية ، المرجع السابق ، ( ط ١٩٦٩ ) ، ( ص ٥٠٢ - ٥٠٣ ) ، الدكتور جمال الدين سعيد والدكتور أنيس عبد الملك : المرجع السابق ، ( ص ٧٦ - ٨٦ ) ، وباللغة الفرنسية أنظر كل من :

A. Barrère : Econ. Financière, Tome I ( pp. 143-163 ), F. Baudhuin : op. cit., ( pp. 65-70 ), L. Trotabas : Institutions : op. cit., ( pp. 156-173 ), Laferrière et Wéline : op. cit., ( pp. 127-162 ), L. Trotabas et J.-M. Cottieret : Finances publiques ( pp. 130-150 ).

(١١) - هذا وتجدر الإشارة هنا الى ان الحاجة قد تدعو الى ضرورة موافقة السلطة التشريعية على اعتداد نفقات معينة بخلاف تلك الواردة في الميزانية وذلك بعد الانتهاء من اعتدادها وأثناء تنفيذها . وفي هذه الحالة قد يكون السبب في طلب الاعتداد الاصل « Crédit Additionnel » هو ، اما تبني الحكومة ان المبالغ المعتمدة غير كافية فتطلب الى هذه السلطة الموافقة على اعتداد تكميلي « Crédit Supplémentaire » تكمل به الاعتداد السابق الموافقة عليه والذي تبين عدم كفاية ، وإما نشأة وجه ( او وجه ) للاتفاق لم يرد في تقديرات المبرانية فتطلب الى السلطة المشار اليها الموافقة على اعتداد غير عادي « Crédit extraordinaire » لمواجهة النفقة الجديدة ويطلق على هذين النوعين من الاعتدادات اسم الاعتدادات الاضافية .

(١٢) - حيث يطلق عليهم في فرنسا اسم « المحاسبون » « Les comptables »

(١٣) - وفي كل حال ، فانه ينبغي في شأن عملية النفقات العامة ان يراعى بقدر الامكان خفض نفقات تنفيذ الميزانية ، والمحرص على أن تحقق النفقات العامة المنصرفة الاهداف الموضوعية .

(١٤) - وان كان يراد على ذلك ان مثل هذا المبلغ الاحتياطي قد ينصح عدم كفايته لمواجهة الاختلافات ، فتصل المشكلة قائمة ، كما انه يفرض كثرته عمّا هو مطلوب فانه قد يشجع الحكومة على الاسراف .

(١٥) - راجع في ذلك الأستاذ الدكتور بركات والدكتور دراز ، المرجع سابق الإشارة إليه ، ( ص ٤٢٠ - ٤٣٠ ) والدكتور عطار شلبي : الطسوم المالية - الجزء الأول - ( ص ١٣٥ - ١٤٤ ) ، الأستاذ مصطفى القول : المالية العامة والضرائب ، ( ص ٣٢٤ - ٣٣٢ ) ، واستاذنا المحرم رياض عطية : موجز في المالية العامة ، ( ص ٥٠٨ - ٥٥٢ ) ، الدكتور جامع : المرجع السابق ، ( ص ٣٨١ - ٣٩٦ ) ، وبالفتين الفرنسية والانجليزية راجع بصفة خاصة : Louis Trotabas et J. M. Cotteret : *Finances Publiques* ( pp. 152-176 ) ، Maurics Duverger : « *Finances publiques* » ( pp. 326-340 ) ، et P. Gaudemet : *Précis de Finance publiques*, Op. cit. ( Tome I pp. 376-407 ) ; Laferrière et Waline : *op. cit.*, ( pp. 163-183 ) ; Ursula Hicks : « *Development Finance planning and Control* » ( pp. 172-177 ) and « *Public Finance* » ( 3rd Edition, pp. 45-65 ) , Jesse Burkhead : « *Government Budgeting* » *op. cit.*, ( pp. 361 et seqq. ) and Gordon Reid : « *The politics of Financial control*, London 1966.

(١٦) - حيث تجلرس هذه الرقابة عل سبل المثال في الملكية المتحدة ( إنجلترا ) الحساب - المراجع العلم ، وصحكة المحاسبة في كل من إيطاليا وبلجيكا وهولندا .

(١٧) - غير ان هذه المآخذ لا تنقص من أهمية الرقابة السابقة ، بل كل ما تنبه هو التنبه الى ضرورة تشارك كل ما يعرق النشاط المالي للدولة وهي تقوم بمهمة الاشباع العام . ولهذا فلنا نجد مع بعض اسئلة المالية العامة في جامعة الاسكندرية ، الأستاذ الدكتور بركات والأستاذ الدكتور دراز في مؤلفهما المشترك ، ص ٤٢٦ ، سابق الإشارة إليه ، ضرورة ترك مهمة الرقابة قبل الصرف الى وحدات من داخل السلطة التنفيذية سواء أكانت تشمل نفس الجهة التي تقوم بالصرف أو من وزارة المالية ( أو الخزانة ) عل أن تنقص مهمات الرقابة الخارجية بمهمات الرقابة اللاحقة . وهذا ما أبدته التطبيقات العملية لاساليب الرقابة المالية في كتور من الدول .

(١٨) - من الملاحظ أن هذه الرقابة تنحصر قرية الشبه بمهمة ألتسام المراجعة في المشروعات ( الفركات ) الصناعية والتجارية .

(١٩) - حيث تنحصر هذه الرقابة المسطلة في هذا قرية الشبه بمهمة مراعى الحسابات في شركات المساهمة .

(٢٠) - ومن الملاحظ في هذا الشأن أن التشريعات المالية تلطف هنا بين دولة وأخرى في موضوع تنظيم الرقابة القضائية عل تنفيذ الموازنة . فمن الدول من يقصرها على جهة واحدة ومنها ما يعهد بهذه المهمة الى أكثر من جهة ، وان كان يلاحظ في وقتنا الحالى أن أكثر الدول ما زالت تأخذ بنظام الجهة الوحيدة في هذا الشأن .

(٢١) - وقد تسفر هذه الاستجابات عن المسعولة السياسية للوزراء في الدولة ، وقد نجد هذه المسعولة تشمل في بعض الدول كفرنسا مسعولتهم المدنية والجنائية .

(٢٢) - على أن يراعى في تدوين هذه البيانات المتعلقة بالثقلات والإيرادات العامة أن تكون موزعة على الأيوان والفصول والبنود التي تنقسم إليها الميزانية العامة . وسوف نرى في الفصل الآخر من الباب الحاد الأنواع الأساسية لتقسيمات الميزانية .

(٢٣) - وتقوم هذه اللجان بمراقبة تنفيذ الميزانية وفحص الحساب الخاص للدولة والمستندات المؤيدة له ، وقد يكون من سلطتها استدعاء الأمرين بالصرف أو من تراه من المسؤولون لمناقشتهم وسؤالهم . ثم ترفع هذه اللجنة تقريرها إلى السلطة التشريعية بكامل هيئتها حيث يتخذ هذا التقرير أساسا لمساءلة السلطة التنفيذية .

(٢٤) - سواء أكان هذا التخطيط داخلا في نطاق ما يسمى بالتخطيط التأشيري أو التوجيهي *Planification indicative* والمأخوذ به في بعض الدول الرأسمالية وخاصة في أوروبا الغربية ، وبدرجة أكبر في الدول الاشتراكية التي تطبق ما يسمى بالتخطيط الاشتراكي الأمر *Planification impérative* ، أو حتى تخطيط التنمية الاقتصادية في سائر الدول وعلى الأخص البلدان المتخلفة .

## الفصل الثالث

### الادماج المالى والاقتصادى والاجتماعى للميزانية العامة وفقا لمخططات وأهداف السياسة المالية للدولة

**تمهيد :** بعد أن وقفنا على أهم الموضوعات التى تتصل بالتصريف مجامعة الميزانية العامة ( او موازنة الاقتصاد العالم ) والمراحل المكونة لدورها ، يبقى أمامنا ان نختص دراستنا لهذه الميزانية بالحديث عن الادماج الاقتصادى لها . ويقصد بالادماج الاقتصادى والمالى فى هذا المجال جعل ميزانية الدولة موضوع النفقات والائراجات العامة جزءا من الخطة او السياسة الاقتصادية والمالية للدولة . وبمعنى آخر ، وضعها فى شكل ( أو تقسيم ) يسر من جهة هذه المهمة ، ومن جهة أخرى معالجة مختلف بنودها بحيث يؤدى تنفيذها الى جوار تحقيق الاهداف الموضوعية من اجلها ، مساهمتها فى تحقيق التوازن الكلى العالم للاوضاع المالية والاقتصادية والاجتماعية فى الدولة . وبناء عليه فان عملية الادماج الاقتصادى بالمفهوم المتقدم تتطلب منا ضرورة البحث فى ثلاث مشكلات اساسية ، هى البحث عن أكثر التقسيمات فاعلية فى هذا الشأن ، وبعبارة أخرى التقسيمات المناسبة لجعل ميزانية الدولة جزءا من السياسة المشار اليها ، ثم بيان دور الموازنة بصفة عامة فى احداث كل من التوازن المالى والاقتصادى والاجتماعى على التوالي .

وترجع أهمية مشكلة التقسيم ، والتى تشكل أساسا فى اختيار شكل الميزانية وطريقة تبويبها ، الى حقيقة ما يتضمنه النشاط المالى للدولة فى الاقتصاد العالم من عدد كبير من الصفقات والعمليات الاقتصادية التى تشترك فيها وحدات هذا الاقتصاد ( الداخلة فى القطاع العالم بمفهومه التوسيعى والانجاسى ) وتكون طرفا فيها ، والتى تتزايد بتطور النشاط الاقتصادى فى الدولة وتقدمه واتساع حجم القطاع العالم نتيجة لذلك . وقد ترتب على ذلك التطور ظهور الحاجة الى تنظيم بيانات الميزانية بما تحويه من نفقات وائراجات تقدها الوحدات سالفة الذكر بمناسبة قيامها بصفقات او عمليات معينة . ويتزايد الاهتمام بهذه المشكلة فى الوقت الحاضر لعدة اسباب من اهمها ، الرغبة فى اظهار الميزانية وعرضها فى شكل يجعل من السهل فهم محتوياتها واغراضها . ومن بين هذه الاسباب ايضا الرغبة فى إعطاء بيانات الميزانية شكلا وهيكلنا مناسبا للدراسة والتحليل

## والاستنتاج ومقارنة ميزانية الدولة بين فترة واخرى وبين دولة واخرى .

اما عن أهمية دراسة المشكلة الثانية ( الموازنة والتوازن الاقتصادى ) فيرجع ذلك بصفة عامة الى ان الاعباء المالية العامة غدت تلتهم حوالى ثلث الدخل القومى ( بل واكثر من ذلك فى بعض الدول ) ، وهو امر لا يمر دون ان يحدث أثرا كبيرا فى الناتجيتين الاقتصاديتين والاجتماعية ، وخاصة مع ما سبق ان اوضحنا من ان الدولة لم تعد دولة محايدة بالنسبة للاقتصاد والمجتمع ، بل اصبحت دولة تدخلية ( ومنتجة ايضا فى عدد لا بأس به من الدول ، وخاصة دول النظام الاشتراكى ) ، تراقبهما وتوجههما عن طريق مختلف الادوات المالية والتنظيمية فيها . وهذا ما ادى الى بروز اتجاه جديد فى دراسة عناصر مالية الدولة ومن بينها الميزانية العامة ، وهو أن توضع العناصر - الميزانية والكميات المالية المختلفة المطلوبة لتمويل النشاط المالى للدولة فى جانبيه « الأيرادى » و « الانفاق » اى الإيرادات والنفقات العامة - فى اطار الأوضاع العامة للاقتصاد القومى ، وتحمل على ضوء تأثيرها وتأثيرها بهذه الأوضاع<sup>(١)</sup> . أمّا قسط الموازنة فى هذا الصدد ، فيعود الى انها لم تعد موازنة مالية بحتة ، تضى بتوازن النفقات والإيرادات فحسب ، بل أصبح ينظر الى هذا التوازن المالى من خلال التوازن الاقتصادى العلم ، حيث يسير الاتجاه نحو اعطاء الأولوية للاقتصاد على المالى ، أى تجاه وضع ميزانية الدولة فى خدمة هذا الاقتصاد . أمّا عن المشكلة الثالثة ( بالموازنة والتوازن الاجتماعى ) ، فانها تعتبر فى وجهة نظر بعض العلماء لا يقل اثر الموازنة فى مجالها عن أثرها فى النطاق الاقتصادى . فكما ان الميزانية تساهم فى تحقيق توازن المجتمع الاقتصادى العلم ، فانها توضع فى خدمته ايضا لتحقيق التوازن الاجتماعى فيه ، ( وخاصة مع تزايد النزعات الاشتراكية والاصلاحية ) لو للإسهام على الأقل فى تقويم الأوضاع الاجتماعية الناتجة عن تفلوت الدخول الموزعة فيه . وفى نطاق هذه المشكلات الثلاث ، فاننا نعالج النقاط الاساسية التى تثيرها كل واحدة منها فى مبحث خاص ، على النحو التالى :

## البحث الاول

### التقسيمات العلمية والاقتصادية للميزانية العامة ( الإدماج المالى لميزانية الدولة<sup>(١)</sup> )

ينصرف هذا الإدماج الى دراسة مشكلة تقسيمات الميزانية بطريقة علمية يمكن الاسترشاد بها فى معرفة التقسيم المناسب لمجمل الميزانية جزءا من الخطة او السياسة الاقتصادية فى الدولة . ونود أن نوضح هنا منذ البداية ، أن هذه المشكلة ليست مشكلة البحث عن الطريقة الوحيدة والمثل لتقسيم الميزانية ، فالميزانية يمكن عرضها وتقسيم بياناتها والتمييز بين ما تحتويه من صفقات وعمليات بحد كبير من التقسيمات العلمية ، وكل تقسيم قد يخدم غرضا أو مجموعة من الأغراض دون غيرها ، وعلى هذا فليس هناك تقسيم وحيد يخدم كل الأغراض بالتسوى ، وبأعلى درجة من الكفاءة . ولكن هناك أكثر من تقسيم ، يتوقف الحكم على أى واحد منها على مدى نجاحه فى خدمة الهدف الذى وضع من أجله . وبعبارة أخرى فإنه يمكن الحكم على التقسيمات المختلفة للميزانية على ضوء الطليعية العملية لهذه التقسيمات وكفاءتها ازاء تسهيل عملية الموازنة والتخلف مختلف القرارات الخاصة بالنشاط المالى للدولة ، فى مختلف المراحل التى تمر بها دورة الميزانية . وهذه القرارات فى واقع الامر هى التى تعبد دور ونطاق العمليات التى تقوم بها الوحدات المكونة للاقتصاد العلم ودرجة تعقدها وتركيبها ، كما تعبد ايضا مختلف الأنشطة العامة التى تدخل فى تقسيم الميزانية . وفى الواقع يوجد فى الدراسات المالية عدد كبير من الطرق لتقسيم بيانات الميزانية وتبويبها ( مع ما يتصل بذلك من ترتيب أو تصنيف ) ، وكل واحدة من هذه الطرق المتعددة قد يكون مفيدا لفرض واحد دون غيره ، كما قد يكون نافعا فى ظروف معينة دون غيرها . ولكن بعض الطرق قد تكون أكثر أهمية وفائدة من البعض الآخر . ولهذا فإنه يصبح تقييم أحد التقسيمات أو تفضيله على الأنواع الأخرى ، يرتبط ارتباطا وثيقا بالفرض او الأغراض الذى يستطيع أن يخدمها التقسيم الذى يكون محلا للبحث والدراسة<sup>(٢)</sup> . وبدخول هذه الملاحظة الاولى فى الاعتبار فإننا نقصر البحث الحالى على أهم التقسيمات العلمية والاقتصادية للميزانية العامة ، موضحين بإيجاز مضمون كل تقسيم منها ، والفرض او الأغراض التى يستطيع أن يخدمها ، وبالتالى مدى الأهمية التى ينبنى أن يناقش بها هذا الموضوع فى الوقت الحالى الذى بلغت فيه ميزانيات معظم الدول ( مع تزايد درجة تدخل الدولة فى الحياة الاقتصادية والاجتماعية ، واتساع نطاق الاقتصاد العلم ) مبلغا كبيرا من الضخامة والشمول ، الامر الذى يتحتم معه ضرورة العناية بتقسيم الميزانية وتبويبها لخدمة أغراض الاعداد والرقابة والمتابعة وتقييم الاداء .

( أ ) - الشروط الآتية توافرها في مختلف التقسيمات العلمية للميزانية والاغراض الرئيسية التي تخدّمها هذه التقسيمات :

( ١ ) - الشروط اللازمة لتوافرها في تقسيمات إمرانية العامة للدولة :

هذه الشروط التي يلزم توفيرها في أي تقسيم الميزانية الدولة يكون محلاً للدراسة يمكن اجمالاً في شرطين أساسيين : الأول ، الوضوح والبساطة ، والثاني ، التحديد والدقة في التقدير .

**الشرط الأول الوضوح والبساطة :** ويحدد هذا الشرط تبريره فيما هو معروف من ان الميزانية بالنسبة لجمهور المواطنين تعتبر أداة اتصال بهم وبين السلطات العامة في الدولة . ولهذا فانه يجب أن تبدو في شكل واضح ومبسط بدرجة تصبح معه في متناول الرأي العام من ناحية استخدام الموارد العامة وجبايتها وما قد يطرأ عليها من تغيير .

**الشرط الثاني - التحديد والدقة في التقدير :** ويُعَدُّ هذا الشرط أمراً لازماً لتنفيذ الميزانية والرقابة على هذا التنفيذ . فيجب إذن أن يوضّح تخصيص الموارد توضيحاً فيه تحديد مختلف المسؤوليات ، فضلاً عن ضرورة مراعاة الدقة في تقدير النفقات او الإيرادات بصورة يمكن معها الوصول الى معدلات أداء واضحة تسهل معها عملية الرقابة على التنفيذ . ويحدد هذا الاشتراط تبريره في أن السطاح العام الذي تقوم به مختلف الإدارات والمصالح الحكومية والمشروعات العامة المكونة للاقتصاد العام في الدولة يتكون من مجموعة من البرامج ، حيث يعتبر كل برنامج من بينها مركزاً للعمليات الداخلة في نشاط كل وحدة من وحدات هذا الاقتصاد وهي تؤدي وظائفها المختلفة ومن بينها الخدمات العامة . لذلك فانه يلزم ترتيب كافة البيانات الحسائية للميزانية بطريقة تجعل من اليسور وضع هذه البرامج وتنفيذها ومراجعة حساباتها ، كما يلزم أن تكون هذه البيانات على قدر كاف من المرونة والتفصيل ، وذلك لمواجهة احتياجات كل مرحلة من المراحل التي تمر بها ميزانية الدولة .

( ٢ ) - الاغراض الرئيسية التي تخدّمها تقسيمات الميزانية العامة :

وبصفة عامة فانه يمكن تلخيص الاغراض التي تخدّمها التقسيمات العلمية المختلفة للميزانية العامة في أربعة أغراض رئيسية<sup>(١)</sup> :

**الأول - تسهيل صياغة البرامج ووضعها ، ويرجع ذلك الى أن الحسابات الخاصة**

بالنشاط المالى للدولة تتعلق ببرامج معينة تتولى مختلف وحدات الاقتصاد العام المشار اليها ادارتها ، وبالتالي فانه يجب ترتيب الحسابات العامة بطريقة يسهل معها صياغة هذه البرامج ووضعها بصورة واضحة . فترتس السلطة التنفيذية ، أو من يمثلها ( وزير المالية أو الخزانة ) هو الذى يتولى مسؤولية تقديم مبررات هذه السلطة أمام السلطة التشريعية لكى تعتمد هذه الأخيرة مشروعات الحكومة فى المستقبل . ( حيث تعكس هذه المقترحات المسؤوليات التى تلزم بها الدولة ) . وبناء عليه فانه يلزم تقديم حسابات الميزانية بشكل يوضح القرارات التى اتخذت بشأن مختلف البرامج ، وكذلك التفورات التى تطرأ عليها من عام لآخر . ويتطلب هذا الغرض ايضا ، ايضاح وسائل تمويل هذه البرامج ، والربط بين التفورات المعروضة فى الانفاق عليها ، والتفورات المقترحة فى وسائل تمويلها . ومن هنا نلاحظ أن وضع البرامج المختلفة وصياغتها يشمل جانبي الميزانية معا .

**والثانى - تحقيق الكفاءة فى تنفيذ الميزانية ، وذلك بالنظر لانه يلزم للمشرف على ادارة برنامج معين معرفة كمية الموارد المالية المتاحة لهذا البرنامج والاحاطة بالمسؤوليات التى يمارسها بشأنه . لهذا ، فان فعالية تنفيذ الميزانية تتطلب حسن استخدام هذه الموارد وتحقيق درجة عالية من الكفاءة والاقتصاد فى انجاز البرامج المختلفة . وبالتالي فان بلوغ هذا الغرض ، يتطلب ايجاد وسيلة لتقسيم الميزانية تمكن من قياس درجة الكفاءة فى الانجاز ، ومقارنة كفاءة برنامج معين ببرنامج آخر ، والتأمل فى كفاءة نفس البرنامج بين فترة وأخرى<sup>(٥)</sup> .**

**والثالث - خدمة أغراض المھاسة ، اذ يقوم بالنشاط العام وحدات تنظيمية معينة ويتولى أفراد معينون مسؤولية تحصيل الإيرادات العامة ومسؤولية انفاقها . وبملاحظة ذلك ، يصبح من اللازم عند تقسيم الميزانية ، مراعاة تحديد هذه المسؤوليات بكل دقة وعناية . ولما كانت عملية المھاسة يقوم بها مراجعون مختصون فإنه يجب ترتيب حسابات الميزانية والمسؤوليات المتعلقة بها فى صورة تمكن من مراجعتها على أسس سليمة تضمن التأكد من حسن استخدام الإيرادات المحصلة .**

**والرابع - دراسة وتحليل الآثار الاقتصادية لمختلف الأنشطة التى تتولى أمراها وحدات الاقتصاد العام ، ولقد فرض هذا الغرض نفسه نتيجة لازدياد المستمر فى حجم القطاع العام Sector Public وازدياد أهمية آثاره فى الاقتصاد القومى من ناحية ، ولازدياد مسؤولية هذا القطاع بالنسبة لتوفير الاستقرار الاقتصادى عند درجات عالية من العمالة وتحقيق التنمية والظروف المواتية لها من ناحية أخرى . وتشمل الآثار الاقتصادية للقطاع العام بعض المجالات المهمة التى تتصل ببيان آثار النفقات والإيرادات العامة فى كل من**



مستوى الدخل والعمالة ، والأسعار العامة والنسبية . وتوزيع الدخل والغوات ، وتمية  
بكون رأس المال القومى

(ب) عرض التسييمات العلمية الاساسيه لبرايه الدوله بحسب الاغراض التى  
تخدمها ( التسييمات الادارية ، والوظيفية . والوعية )

وفى هذا الصدد فانه يمكن ان حارح التسييمات العلمية الاساسية لتيوب الميزانية العامة  
الى الاهمية التى يمثلها كل تقسيم من خلال الاعراض التى تخدمها مع ملاحظة أن هذه  
الاهمية تأخذ فى التزايد كلما أمكن الجمع بطريقة مركبة تجمع بين مزاي التسييمات  
المختلفة ، وهو الامر الذى يعنى امكانية اجراء تقسيمات جامعة لهذه الميزانية تشتمل على  
أكثر من تقسيم . وفى حدود هذه الفكرة ، فاننا نعرض على التوالى للافكار الاساسية التى  
يقوم عليها كل من التقسيم الادارى ، والوظيفى والتوعى .

#### ( ١ ) التقسيم التقليدى أو الادارى للميزانية :

فيوجد هذا النوع من التسييمات « Classification Administrative » الجهة  
الحكومية معيارا لتصنيف وسوب مختلف جهود النفقات والايادات العامة ، وبالتالى فانه  
يعتبر فى الواقع انعكاسا للهيكل التنظيمية ، او الهيكل الادارى للدولة . ولا تكاد توجد  
دولة واحدة من دول العالم لا تستخدم هذا التقسيم فى ميزانياتها العامة .

ووفقا للتقسيم الحالى ، توزع الايرادات العامة على جهات الانفاق او الصرف حسب  
التبعية الادارية ، فتخصص كل وزارة باعباداتها المورعه على مختلف المصالح والادارات  
والمشروعات التابعة لها اداريا ، ويصرف النظر عن الوظيفة التى تؤديها المصلحة أو الادارة  
أو المشروع . ويعنى هذا أن وزارة الصحة مثلا وهى تؤدى خدمات عامة صحية قد تقوم  
بالتعليم الصحى ، ولو أن وظيفتها الاصلية هى العلاج الطبى والوقاية من الامراض ،  
وبالعكس نجد وزارة التعليم ، ومهمتها على ما هو معلوم تربوية وتعليمية يتصرع عنها  
المستشفيات والصحة المدرسية التابعة لها ، ووظيفتها صحية لا علاقة لها بالعمل التربوى أو  
التعليمى ، والى جوار جهة الصرف يُقسم الانفاق الى أبواب ( أو بنود ) الصرف المختلفة  
كالمرتبات ومصرفات التشغيل والاعمال الجديدة . هذا بالنسبة الى الانفاق العام ، أما  
بالنسبة للايرادات العامة<sup>(١)</sup> ، فترج حسب الجهة الادارية التى أتت بهذه الايرادات ، أى  
حسب المورد وليس تبعا لطبيعة الايراد . وبما تجلر ملاحظته هنا أن تقسيم الايرادات على  
هذا النحو ، لا يمكن كفاة أو أهمية جهة حكومية معينة على الجهات الاخرى لأنها  
تحصل على ايرادات أكبر ، وإنما يظهر فقط اختصاصات ومسؤوليات كل جهة فى القيام

بمهمة التحصيل الملقاة على عاتقها ، وهما للهيجل التنظيمي والقوانين واللوائح المالية لدوله .  
والأسلوب المتقدم لتبويب النفقات والإيرادات العامة في ميزانية الدولة ، هو التقسيم التقليدي الذي يُعرف بالتقسيم الإداري نظرا للصفة الغالبة عليه . وقد اتبع هذا التقسيم بصفة عامة عندما كان دور الدولة الاقتصادي محددا بحدود معينة في ظل الأفكار الخاصة بالحرية الاقتصادية ، حيث كان هذا الدور ضعيفا لا يتعدى مجرد الخدمات العامة التقليدية مع الاحتفاظ لمالية الدولة بطابع محاييد .

والأخذ في تبويب ميزانية الدولة بهذا التقسيم ، له مزاياه ، كما أن له عيوبه .

فمن المزايا التي تنسب اليه ، أنه يتسم بالبساطة التي تيسر للرأى العام تفهم مختلف بنود الميزانية ومحتوياتها مما يساعد كثيرا على تسهيل مهمة رقابة المواطنين للنشاط المالى الذى تقوم به الدولة ، كما أنه يجعل من الميسور على أى وزارة أو مصلحة حكومية معرفة ما تُخصص لها من إعتمادات وبالثال طريقة انفاقه . كذلك فإن لهذا التقسيم أهمية خاصة بالنسبة للسلطة التشريعية ، بالنظر الى قانون ربط الميزانية يتحول لكل جهة من الجهات الحكومية سلطة اتفاق مبالغ محددة في أوجه استخدام معينة ، فالاخذ بالتقسيم الإداري ، يمكن السلطة التشريعية من مراجعة ومراقبة هذه الجهات في ممارسة السلطات المشار اليها ، للتأكد من أن الاعتمادات المقررة قد وُجّهت الى استخداماتها المحددة ، وهو الامر الذى يمين هذه السلطة على تتبع تنفيذ برامج الميزانية وحصر مواطن الاخطاء والانحرافات التى قد تقع في التطبيق .

وبالرغم من هذه المزايا فانه يعاب على التقسيم الإداري في نفس الوقت أنه لا ييسر مهمة التحليل الاقتصادي لمختلف العمليات الخاصة بالنشاط المالى للدولة في وقت إزداد فيه هذا النشاط وتشعب الى درجة كبيرة ، هملت الكثير من نواحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية في سائر الدول ، وأعمالية كانت لم اشتراكية أو متخلفة . وفضلا عما تقدم ، فإن هذا التقسيم لا يساعد على رسم سياسة اقتصادية سليمة تكفى لتنفيذ خطة اقتصادية محددة ، إذ أنه يصعب تحديد ما يتفق على وظائف الدولة المختلفة ، بالنظر الى تناخل هذه الوظائف من الناحية الادارية ولصعوبة تقدير ما يتفق على كل وظيفة على حدة . ومن ناحية أخرى ، فإن في تبويب الإيرادات العامة حسب المورد الإداري لا يمكننا من قياس العبء الاجمالى لتحصيل هذه الإيرادات ، أو عبء كل ايراد نوعي منها ، وبالثال يصبح من المستعز وضع سياسة ايرادية متكاملة من الناحية الاقتصادية .

## (٢) - التقسيم الوظيفي للميزانية :

يقصد بالتقسيم الوظيفي « Classification Fonctionnelle » تصنيف جميع النفقات العامة تم توزيعها في مجموعات متجانسة لا حسب اتجاه الحكوميه التي تقوم بها كما في التقسيم الإداري ، ولكن طبقا للخدمات العامة التي تخضعها ، إذ تتعلق هذه الخدمات بأحد وظائف الدولة التي تقوم بها مباشرة وتمولها من الإيرادات العامة . فالمعيار المتبع في هذا التقسيم هو نوع الخدمة ( أو الوظيفة ) التي يُنفق المال العام من أجلها بغض النظر عن الجهة التي تقوم بالإنفاق ، أو طبيعة الأشياء المكتناة بهذه النفقات .

هذا ويمكن بصنفة عامة رد الخدمات التي تؤديها الدولة في وقتنا الحاضر الى أربعة مجموعات كبيرة من الخدمات : خدمات عامة ، واجتماعية ، واقتصادية .

**والمقصود بالخدمات العامة « Services Publics »** هو كل ما يتعلق بسيادة الدولة التي لا بد لها من القيام بها حيث لا مجال فيها للجهود الخاصة ، وذلك كخدمات الإدارة العامة والمعدالة ، والدفاع والأمن القوميين .

أما **الخدمات الجماعية « Service Collectifs »** فهي الخدمات اللازمة للمعيشة المشتركة في مجتمع منظم متمدين ، كالخدمات الصحية والوقائية ، وتوصيل الكهرباء ومياه الشرب وتمهيد الطرق وإقامة القناطر والسدود الخ ... وهذه الخدمات أصلا من اختصاص السلطات العامة في الدولة ، ولا تقوم الجهود الفردية منها - في المعتاد - إلا بدور ضئيل للغاية .

أما **الخدمات الاجتماعية « Services Sociales »** فتشتمل على أوجه النشاط العام المتعلقة بتقديم الخدمات الأساسية الى جمهور المواطنين ، كالعليم والصحة والضمان الاجتماعي والإسكان ، وتقوم الدولة بهذه الخدمات ، وقد يشاركها في ذلك أحيانا الأفراد والمؤسسات الخاصة التي تعتمد على إعانات وتبرعات من المواطنين ومن الدولة .

وأخيرا يقصد **بالخدمات الاقتصادية Services Economiques** الخدمات التي تقوم بها الدولة وتعلق بقطاع الأعمال فيها ، والتي تقدمها للمنظمين بها ( المتولين للإدارة الاقتصادية للمشروعات العامة أو الخاصة ) ولو كانت هذه الخدمات خدمات جماعية أو اجتماعية ، طالما أن تقديمها يتم على أساس تجاري . وبهذا الوصف فإنه يمكن أن يندرج تحت هذه الطائفة من الخدمات ، خدمات الدولة المتعددة في مجالات الزراعة واستخراج للروء المعدنية ، وتوليد القوى والطاقة المحركة ، وتنمية الصناعات المختلفة المفيدة للاقتصاد القومي .

وبناء على المجموعات الأربعة المتقدمة من الخدمات بالمقابل للتطور العام لوظائف الدولة

الأساسية في المجتمعات المعاصرة . فإنه يمكن ارجاع كل عمليات الدولة إلى هذه الوظائف الاربعة الرئيسية - مع ملاحظة ان الامثلة التي أوردناها بشأنها ، هي على سبيل امثال لا الحصر - فشتمل كل وظيفة على الوحدات الحكومية التي تؤديها بصرف النظر عن تعيينها الادارية ، أى دون الالتفاف الى ما اذا كان بعض هذه الوحدات تابعة لوزارات لا تكون مهمتها الاساسية أداء هذه الخدمات ، كمدرسة للثقافة الصحية تتبع ادارتها وزارة الصحة ، ولكن حسب التقسيم الوظيفي تندرج في عداد الخدمات الاجتماعية ( بند التعليم ) ، أو مستشفى تتبع وزارة التعليم ومخصص للعلاج الطلاب تندرج في بند الخدمات الصحية بغض النظر عن تعيينها الادارية لوزارة الصحة مثلا . وعلى العموم فإنه يمكن القول في هذا الصدد ، بأن تلحق العمليات بالصفة العالية عليها ، أى بحسب غرضها النهائي ، فلذا لم تسمح العملية موضع البحث بذلك ، فانه يلزم عند ذلك اتخاذ قرار تحكيمي لإدماج هذه العملية ( او العمليات ) تحت وظيفة معينة بالذات<sup>(٧)</sup> . وعلى هذا فلا مانع من جمع من وجهة نظر المالى من أن تختلف التقسيمات الفرعية لهذا التقسيم من دولة الى أخرى ، اذا ما رغبت في تطبيقه طالما أنه يحفظ بخصايته الوظيفية الاساسية<sup>(٨)</sup> .

و على الرغم من أن التقسيم الوظيفي يهيئ أساسا بجانب النفقات العامة كما أشرنا الى ذلك في بداية الحديث عنه ، إلا أن أى تقسيم للميزانية العامة للدولة لا بد وأن يتضمن جانب الإيرادات العامة حتى تكتمل القاعدة المرجوة منه . وهنا يثور التساؤل عن مدى امكان تقسيم الإيرادات العامة تقسيما وظيفيا . وتتضح الاجابة عن هذا التساؤل في ضوء ما سبق أن ذكرناه من قبل في أنه لا ينبغي ان يخصص نوع معين من الإيرادات العامة للاتفاق منه على وجه معين من أوجه النفقات العامة ( قاعدة عدم حوار تخصيص الإيرادات ) ، حتى تتمكن الدولة من استغلال مواردها المالية إستغلالاً أمثل . وبمراجعة ما تقدم ، فإن الإيرادات العامة لا يمكن تقسيمها تقسيما وظيفيا يتأثر مع التقسيم الوظيفي لجانب النفقات العامة . وعلى ذلك فإنه يمكن تقسيم الجانب الإيرادي في ميزانية الدولة تقسيما يتماشى مع الغرض الاساسى للتقسيم الوظيفي ، والذي يتمثل في نشر بيانات الميزانية بطريقة واضحة ومختصرة تسهل على غير المتخصصين تفهم مضمونها والوقوف على مدى أهمية النشاط المالى للدولة - من خلال ما تقوم به مختلف وحدات الاقتصاد العلم من مهام في سبيل تحقيق الاشباع العلم - في الاقتصاد القومي .

وعلى سبيل المثال فانه يمكن تقسيم جانب الإيرادات العامة في ميزانية الدولة على الوجه التالي : إيرادات الدولة من الضرائب ( مع امكان التمييز في هذا الشأن بين أنواعها المختلفة بحسب أهميتها ) ، والإيرادات الناتجة عن فائض الاقتصاد العلم ، الى غير ذلك من أنواع الإيرادات المتعددة .

وعموما فان للتقسيم الوظيفي استخدامات كثيرة كما أن له فوائد ونقائصه . فتجيب  
الانتقادات انعامه في المراتبه بها للوظائف التي تقوم بها الدولة يجعل من السهل على المواطنين  
الوقوف على كثير من المعلومات العامة عن كنه وضمون الميزانية العامة للدولة ، والتي  
كثيرا ما يدق على الكثرة العالية مهم فهمها . وبفضل هذا النوع من التقسيم أيضا ، يمكن  
تحليل النشاط المالي للدولة وتتبع التغيرات والتطورات التي تطرأ عليه ، سواء في طبيعته أو  
في نطاقه من عام الى آخر ، كما يمكن دراسة ومقارنة النفقات العامة وتطور توزيعها بين  
مختلف الوظائف والأغراض ولا يخفى ما لهذه المقارنة من أهمية في تقييم أنشطة كافة  
الوحدات الداخلة في الاقتصاد العام وبيان دورها في اقتصاد الجماعة . بل ان هذا التحليل  
وتلك المقارنة تزاد أهميتها كثيرا ، اذا ما أمكن عقد مقارنة بين التقسيمات الوظيفية لأكبر  
من دولة واحدة ، ولعدد من السنوات . ولقد دفع هذا كثيرا من المفكرين الماليين  
والمؤسسات الدولية ( وعلى الأخص الأمم المتحدة ) الى اقتراح تقسيمات وظيفية للميزانية  
العامة للدولة بعرض توحيد استخدامها في الدول المختلفة حتى يسهل اجراء هذه  
المقارنات ، والقيام بالدراسات الهامة المشار اليها . أما عن أوجه النقص فيه ، فلان من  
أهمها ، أن هذا التقسيم يهتم بالانفاق الفعل وليس بالحقوق او الديون اذ المقصود به هو  
ابصار ما تفعله الحكومة . وأفضل الطرق لقياس ذلك هو دراسة النفقات الفعلية . ولهذا  
يستمد التقسيم الوظيفي أهمية أكبر من دراسة النفقات العامة الفعلية عنه في دراسة النفقات  
العامة المقترحة . كذلك كان « الاشغال العامة » لا تظهر في التقسيمات الوظيفية  
للميزانية كقسم منفصل قائم بذاته . فانشاء طريق جديد مثلا يمكن أن يوضع تحت بند  
الانفاق على النقل ، والمنشآت العسكرية تحت بند الدفاع او الامن القومي ، وانشاء  
المدارس او المستشفيات تحت بندى التعليم او الصحة ، الخ ... ولهذا فالتقسيم الوظيفي  
للميزانية لا يفيد في قياس كمية الطلب العام على الموارد الحقيقية بمختلف أنواعها . أى أنه  
لا فائدة منه لدراسة علاقات التشابك الصناعي . وأخيرا ، وليس آخرا ، فانه توجد بعض  
الانشطة التي تقوم بها الدولة وتخدم أغراضا متعددة ، وبالتالي فانه في الحالات التي يحدث  
فيها ذلك ( وهي كثيرة ) يكون من الصعب تمييز مختلف النفقات بكل غرض على حدة .

### ( ٣ ) - التقسيم النوعي للميزانية :

يفترض هذا النوع من التقسيم ضرورة وجود تقسيم اداري للميزانية سابق عليه وذلك  
بالنظر الى أنه لا توجد أهمية كبرى في استخدام التقسيم النوعي بمفرده ، والعكس غير  
صحيح . ووفقا للتقسيم الحالي نبوب النفقات العامة لكل وحدة من وحدات الاقتصاد  
العام وفقا للمادة أو الخدمة التي ستفق فيها الاموال العامة . وبناء على ما تقدم ، فان

جانب العقاب العامة يُقسّم أولاً تفصيلاً أدلماً على النحو السابق ذكره ، حيث يحصر لكل وحدة من الوحدات المشار إليها قسم مستقل يتقسم بدوره الى تقسيمات فرعية تمكس أصغر هروع الوحدة موضع الدراسة ، ثم نبوب النفقات العامة والخاصة بكل وحدة وبكل فرع منها تبويباً نوعياً ، أى حسب موضع الانفاق . ولما كانت الوحدات المختلفة تشتري عادة موكدة ومعداتك متشابهة ( دفع أجور العمال ، وأثمان الطاقة والقوى المحركة ، ومصروفات الصيانة ، الخ ... ) رغم اختلاف البرامج التى تقوم بتنفيذها كل وحدة ، فإن هذا يُمكن من وضع تقسيم نوعى موحد لكل الوحدات . ومن هنا نهجت فكرة النظام المحاسبى الموحد فى مختلف وحدات الاقتصاد العام

ومن أمثلة ذلك تقسيم النفقات العامة لكل وحدة من الوحدات الحكومية فى الميرانية الجزائرية للخدمات فى جمهورية مصر العربية الى بائتين رئيسيين ( الأجور - المصروفات الجارية ) ، ثم انقسام كل باب بدوره الى مجموعات من النفقات المتألفة نوعياً . فينقسم الباب الأول ( الأجور ) الى مجموعتين والباب الثانى ( المصروفات الجارية ) الى ست مجموعات ، ثم تنقسم كل مجموعة بدورها الى بنود . وأخيراً قد يتقسم البند بدوره الى أنواع . ويتبع هذا التقسيم فى جميع وحدات الحكومة المصرية بحيث يعطى رقم النوع والبند والمجموعة والباب جدولاً واحداً فى جميع ميزانيات الورارات والمصالح والادارات الحكومية ، فإذا لم يوجد ميزانية إحدى الوحدات الحكومية مصروف ، تُخصص له بدا أو نوع ذو رقم معين ، أخفّل هذا البند ورقمه ، وأدرج البند الذى يليه فى التقسيم

ولقد كان لهذا النوع من التقسيم أثراً واضحاً فى قيام نظام للمحاسبة على مستوى الدولة يمكنه الربط بين اعتادات الميرانية والمهاسة الحكومية وبالتالي يسهل الرقابة على العمليات المالية وكشف أى خطأ أو تلاعب يمكن ان يحدث فى هذا الصدد ، ولهذا فقد اعتبر استخدام التقسيم النوعى فى نظر البعض ، تقدماً كبيراً فى من الادارة المالية<sup>(٩)</sup> ومن ناحية أخرى ، فإن التقسيم النوعى للميزانية يلزم رؤساء الوحدات الحكومية بالصرف فى حدود المبلغ المسموح بها على أنواع النفقات المتعملة وطبقاً للقوانين واللوائح والتعليمات المالية للدولة . ولا شك ان ذلك يحد من حرية هؤلاء الرؤساء فى اتخاذ أى قرارات مالية قد يحتفون فى انها أكثر ملائمة من القرارات المدرجة تفصيلياً فى الميرانية

ورغم اعتقاد بعض علماء المالية العامة بعدم وجود تقسيم نوعى لحانب الإيرادات العامة فى ميزانية الدولة<sup>(١٠)</sup> ، إلا أننا ننضم الى وجهة النظر القائلة بامكانية وأهمية احراء مثل هذا التقسيم<sup>(١١)</sup> ، وذلك لتسهيل القيام بتقديرات الإيرادات العامة للسنة المالية القادمة على مسعى كل وحدة من الوحدات الحكومية وهو الامر اللازم لتحضير الميرانية . ومن ناحية أخرى فإن هذا النوع من التقسيم يمكن من تحديد الاختصاصات ( مرحلة الاعتد )

وما يتبعها - مسئوليات لكل وحدة حكومية . ( مرحلة التنفيذ ) ، وبالتالي كتف أى تقاعس أو إهمال في حصيل هذه الإيرادات ( مرحلة الرقابة )<sup>(١٢)</sup> .

(ج) التقييمات الاقتصادية للميزانية العامة ( بيان أقسامها الرئيسية مع إشارة خاصة لتقييمها من هذه الناحية ) :

من الأمور المسلم بها في الفكر المالي الحديث ما ماله الدولة من آثار متنوعة في الاقتصاد القومي . ويفسر ذلك بتزايد حجم النشاط المالي للدولة في المجتمعات المعاصرة وبالتالي تزداد أهمية معرفة هذه الآثار وخصائصها لادوات التحليل الاقتصادي . ولإمكان إجراء هذا التحليل فإن من الضروري تقسيم الميزانية العامة على أساس من المبادئ أو القواعد الاقتصادية . ومن أهم التقييمات العلمية المتداولة في الكتابات المالية خدمة لهذا الغرض يمكن أن نعرض هنا ثلاث من هذه التقييمات ، موضحين الأفكار الأساسية التي تقوم عليها فكرة كل تقسيم ومدى صلاحته في المعالجة على استظهار الآثار المشار إليها . وفيما يلي فائنا نتناول على التوالي بكلمة موجزة نوضح فيها تقسيم الميزانية الى إيرادات ونفقات وإلى تدفقات من جانب واحد وتدفقات ثنائية ، وأخيرا تقسيمها الى عمليات حارية وعمليات رأسمالية<sup>(١٣)</sup>

#### ٩ - تقسيم الميزانية الى إيرادات ونفقات : Revenues ; Expenditure

يتحقق هذا التقسيم من خلال التمييز بين الدخل والانفاق في ميزانية الدولة بتوزيع محتلب بمودها عليهما . ويخدم هذا التقسيم عددا من الأغراض لحل من أبرزها انه يمكن بواسطته أولا : معرفة إجمالي الإيرادات والنفقات العامة معرفة تمكن من الوقوف على الاتجاهات التوسعية ( في حالة زيادة النفقات على الإيرادات ) ، أو الانكماشية ( في حالة ريادة الإيرادات على النفقات ) ، وثانيا : توضيح أهداف السياسة المالية والأهمية النسبية لمختلف الحاجات العامة حيث يتحقق ذلك عن طريق دراسة هيكل كل من الإيرادات والنفقات العامة ، ثالثا : كما أنه يمكن على ضوء ما تسفر عنه الدراسة الهيكلية الخاصة بالإيرادات والنفقات الوقوف على تطور المالية والسياسة المالية في دولة معينة من فترة الى أخرى وكذلك دراسة الأهمية النسبية لمختلف أنواع الإيرادات والنفقات بين دولتين أو أكثر من دول العالم<sup>(١٤)</sup> .

على أن تقسيم بنود ميزانية الدولة الى إيرادات ونفقات قد لا يكون أمرا ميسورا في جميع الحالات وبالتالي فإن أهميته تنحصر محدودة . فهناك بعض البنود التي يمكن إدراجها ضمن الإيرادات أو في عداد النفقات . فالضرائب على المستندات الحكومية مثلا يمكن

ادخالها في جانب الإيرادات كمقادير موجبة كما يمكن وضعها في جانب المصروفات كمقادير سالبة . وفي مثل هذه الحالات سوف يتوقف مجموع الإيرادات والتفقات على كيفية معالجتها ، ولذلك فمن الضروري عند اجراء مقارنات في هذا الصدد توحيد الطرق التي تعالج بمقتضاها مختلف بنود الميزانية او على الاقل مراعاة الفوارق ومحاولة أحدها في الاعتبار .

(٢) - تقسيم الميزانية الى تدفقات ثنائية وتدفقات من جانب واحد .

« Unilateral and bilateral transactions »

تتلخص فكرة التقسيم الحالي في أنه يُدرج تحت التدفقات الثنائية كل العمليات التي تتضمن تدفق السلع والخدمات من جانب مقابل تدفق النقود من الجانب الآخر . وفي هذا الصدد فإنه يُميز بين الاقتصاد العام من ناحية وبالق قطاعات الاقتصاد القومي من ناحية أخرى . وعلى هذا فالمعاملات التي تتضمن انتقال السلع او الخدمات من الدولة الى باقي القطاعات او العكس وذلك مقابل انتقال النقود في الاتجاه المضاد مقابل هذه السلع والخدمات تمثل تدفقات ثنائية . ومن أمثلة ذلك شراء الدولة للسلع والخدمات التي تحتاج اليها في أداء وظائفها المختلفة وأيضا الخدمات التي تحصل عليها الحكومة من موظفيها وعمالها مقابل ما قد تدفعه لهم من مرتبات وأجور إذ تتضمن هذه العملية تدفق الخدمات الى الحكومة وتدفق النقود في صورة أجور ومرتبات الى الافراد وكذلك المعاملات المالية التي تتضمن بيع مرافق الدولة ومشروعاتها الصناعية والتجارية لمختلف السلع والخدمات للمواطنين .

وعلى خلاف ما تقدم فإنه يوجد هناك بعض العمليات المالية التي تتضمن انتقال أو تدفق النقود أو السلع والخدمات من جانب الى آخر دون أن يكون هناك انتقال في الاتجاه المضاد كمقابل لذلك . ومن أمثلة ذلك تحويل الموارد من الافراد الى الدولة بواسطة كافة أنواع الضرائب التي تفرضها عليهم ، وانتقال الموارد الى الافراد في صورة تحويلات مباشرة ( كالمعاشات ودفع فوائد الدين العام ومدفوعات الضمان الاجتماعي ) او غير مباشرة مثل تقديم الإعانات للمزارعين أو لتخفيض الثمن لبعض السلع الانتاجية او الاستهلاكية . ففي مثل هذه الحالات تنتقل الموارد من الدولة الى مواطنيها أو بالعكس ، أي ان التدفقات تتم من جانب الى آخر دون مقابل معين . هذا وما يجدر الإشارة اليه هنا ، أنه وفقا لهذا الاساس ، أي التمييز بمناسبة تقسيم الميزانية بين التدفقات الثنائية والتدفقات التي تتم من جانب واحد ، أمكن تقسيم النفقات العامة للدولة الى قسمين أساسيين : الاول ، ويشمل الاتفاق على شراء السلع والخدمات ، والثاني ، ويشمل النفقات التحويلية . وقد استقر هذا التقسيم في كتابات الاقتصاديين وعلماء المالية العامة



تحدد تقسيمات علمية للنفقات العامة المستندة الى معايير اقتصادية ، فيميزوا و الانفاق  
مهم . . سمات الحقيقية و النفقات التحويلية على النحو الذى سبق أن أشرنا اليه بمناسبة  
المحديث عن نفسه النفقات العامة من حيث أثرها الاقتصادى على اندخل القومى .

### (٣) تقسيم الميزانية الى عمليات جارية وعمليات رأسمالية :

« Current and Capital transaction »

يقوم هذا التقسيم على مبدئين أساسيين ، الاول تقسيم البود حسب طبيعة العملية  
جارية أو رأسمالية ، والثانى تقسيم البود داخل الحساب الجارى وداخل حساب رأس المال  
في مجموعات اقتصادية متجانسة ومتناسقة بحيث تتفق تقسيمات الميزانية العامة مع  
التقسيمات المنبئة في القطاعات الاخرى ، ونحيث تظهر عمليات الدولة في صورتها  
الحقيقية كجزء من النشاط الاقتصادى في مجموعه .

وتتضمن العمليات الجارية البود المتكررة في الميزانية بانتظام من سنة الى أخرى وتمثل  
بالتالى بالخدمات والايادات التى تتصف بالاستمرار والانتظام . وبالإضافة الى ذلك ،  
فانه يفترض في هذه العمليات أن المافع من السلع والخدمات سوف تتحقق خلال فترة  
الميزانية بصفة أساسية ، وبعبارة أخرى تستخدم العلاقة بين جانبى الميزانية كمقياس  
للمافع التى ستعود من الانفاق<sup>(١٥)</sup> .

ومن الناحية الاخرى تشمل العمليات الرأسمالية ( او كما يطلق عليها الميزانية الرأسمالية )  
العمليات التى تتصل بتكوين رأس المال المعنى « Capital Recd, Real Capital » ،  
فهى تتوى في جانب منها على النفقات التى تخصص لتكوين رؤوس الاموال العينية كما  
تضم في جانب الايرادات مصادر التمويل المختلفة لرأس المال ، كالادخار والضرائب على  
رأس المال والقروض والتحويلات الرأسمالية . وبالمقارنة مع العمليات الجارية تتميز  
العمليات الرأسمالية بأنها عمليات ليست منتظمة وغير متكررة كما أنها على العكس من  
سابقها ، لا تتعلق بأشباع الحاجات الجارية ولا تتحقق منافعها عادة في الفترة الجارية بل  
انها تشجع أو تسهم في اشباع الحاجات في المستقبل ، كما أن منافعها ذات طبيعة معمرة .  
وللتمييز بين نوعى العمليات المشار اليها مبرراته ، كما ان له مشكلاته .

ففيما يتعلق بأهم مبرراته فإنها تكمن في أمرين هامين : الاول ، أن هذا التمييز يعتبر أمرا  
مرويا لمعرفة حجم الاستثمارات العامة في الدول التى يسهم فيها القطاع العام بدور فعال  
و تحقيق التنمية الاقتصادية والاسراع بخلق التطور الاقتصادى<sup>(١٦)</sup> . والثانى ، ان التفرقة  
المقدمة لها أهميتها في مرحلة اعتماد الميزانية وتحقيق الرقابة والاشراف على ما تقوم به الدولة

من اتفاق عام . فمن الملاحظ أن معظم العمليات الجارية تتعلق بالسود او الخدمات التي تمت الموافقة عليها واعتمدتها السلطة التشريعية منذ عدة سنوات ، ومذ ذلك الحين وهي تتكرر عادة كل سنة وبصفة مستمرة ، وهذا فهي ليست في حاجة الى موافقة هذه السلطة في كل دورة مالية ، اذ الميزانية لا تعدو ان تكون هنا سوى مجرد وسيلة تعرض هذه العمليات فحسب . أما في حالة العمليات الرأسمالية فان كل عملية فيها تعد وحيدة و غير متكررة لاداء وظيفة محددة أو للقيام بمشروعات معينة يلزم الموافقة عليها واعتمادها من السلطة التشريعية ، وبالتالي فان هذه العمليات تعتبر بمثابة ملخص لتقديرات الاتفاق العام على مشروعات تمت الموافقة على كل منها ، او هي في سبيل تقديمها للاعتقاد .

أما عن المشكلات التي يتركها هذا التقسيم فتبدو أوضح ما تكون بالنسبة لما يعرف بالسلع الاستهلاكية المعمرة ، وما يقود اليه في بعض الاحوال من استنتاجات خاطئة .

ففيما يتعلق بالمشكلات التي تنشأ في حالة هذه السلع ، فانه يمكن أن سوق المثال التالي لها . فمن الشائع اعتبار نفقات بناء المدارس والمعاهد التعليمية من قبيل النفقات الرأسمالية ، بينما تعتبر مرتبات القائمين بالتدريس والتعليم من النفقات الجارية ، ومن ثم تتور المشكلة هنا بالنظر للطبيعة المزدوجة للسلع الاستهلاكية المعمرة كأنيية المدارس والمعاهد المشار اليها . فمن ناحية توفر هذه الخدمات الاشباع اللازم للحاجات الحاضرة مثلها في ذلك مثل سلع وخدمات الاستهلاك عموما . ولكنها من ناحية أخرى قادرة على تقديم هذه الخدمات لفترة طويلة ، أي أنها تشجع أو تسهم في زيادة اشباع الحاجات المستقبلية ، ومن ثم تكتسب طابع السلع الرأسمالية<sup>(١٧)</sup> . وتثير هذه السلع العديد من الصعوبات النظرية في الحسابات القومية ما رالت تفتقر الى الحل المُرضى . وفي الواقع يواجه المتخصصون في المحاسبة القومية الصعوبة على أسس عملية تحكيمية ويميل غالبهم الى اعتبار الانفاق على بعض السلع المعتمدة كالسيارات انفاقا جاريا ، بينما يعتبر الانفاق على البعض الآخر كبناء المدارس والمسكن انفاقا رأسماليا<sup>(١٨)</sup> . أما عما يمكن أن يجده هذا التقسيم من استنتاجات خاطئة فانه قد يحمل البعض على الاعتقاد بأن كل العمليات الجارية لا علاقة لها بتنمية الاقتصاد القومي ، وان مختلف العمليات الرأسمالية وثيقة الصلة بهذا الموضوع . وهذه نتيجة خاطئة لا جدال ، إذ لا يشك أحد اليوم في أن الانفاق على التعليم والصحة وعلى تدريب وتجهيز الاخصائيين في مجالات الادارة والعلوم الفنية والتطبيقية لا يقل أهمية بالنسبة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية عن الانفاق على اقامة المصانع . وقد يترتب على هذا الاستنتاج الخاطئ وضع وتنفيذ السياسة المالية على أسس خاطئة كذلك فقد تقرر زيادة الانفاق على انشاء المصانع وشراء الآلات والمعدات الانتاجية الحديثة دون أن تقابل ذلك زيادة في الانفاق اللازم لتوفير الاخصائيين والقوى العاملة لتشغيل هذه

المصاح<sup>(١٩)</sup> . كما قد يسود اعتقاد خاطئ آخر وهو تخصيص حصة القروض العامة للإعناق الرأسمالي حيث لا يمكن توفير الاموال اللازمة لخدمة الدين العام ( دفع العوائد والأقساط ) إلا عن طريق الإعناق الرأسمالي الذي يتوقع أن يُلز عائدًا كافيًا لتغطية نفقات خدمة هذا الدين . ولكن هذا اعتقاد خاطئ بلوره 'د أن خدمة دين للدولة هو مسئولية الموارد العامة والقومية ، وهو ما يتوقف في التحليل النهائي للأمور على مدى قدرة الدولة في الحصول على إيرادات عامة - من الضرائب أو غيرها من المصادر الإيرادية - التي تتوقف بدورها على مقدرة الاقتصاد القومي على النمو بصورة مطردة مما يزيد في إمكانية الدولة في الحصول على الموارد اللازمة لخدمة ديونها في المستقبل دون صعوبات كبيرة . على أن هذه المشكلات ورغم ضرورة وضعها في الاعتبار ، لا تؤثر في أهمية استخدام التقسيم الاقتصادي لميزانية الدولة الى عمليات جلرية وعمليات رأسمالية كوسيلة لربط الاقتصاد العام ( قطاع الحكومة بمجناه التقليدي ووحدات القطاع العام بمفهومه الانتاجي ) بباقي قطاعات الاقتصاد القومي حتى تأخذ مختلف العمليات الاقتصادية التي تقوم بها الدولة مكانها المناسب كجزء من النشاط الاقتصادي في مجموعه .

وبصفة عامة فإن التقسيم الاقتصادي للميزانية العامة بتقسيماته السابقة يعتبر بمثابة المادة الأولية التي يجب توافرها تحت أيدي السلطات المسئولة عن وضع سياسة الدولة الاقتصادية وتنفيذها ، وبالتالي فانه ليس هو هذه السياسة ذاتها .

### تقديم التقسيمات الاقتصادية :

وعلى هذا فانه يلزم في تقدير التقسيم الحالي أن يكون هذا التقرير في ضوء التمييز بين ما يحويه من تقسيمات اقتصادية وفي حدوده . وبناء عليه فاننا نورد الملاحظات التالية بشأن طبيعة هذه التقسيمات وحدودها<sup>(٢٠)</sup> .

فمن ناحية الغرض من التقسيم الاقتصادي للميزانية وانه لا ينصرف الى قياس الآثار الأولية الكلية للاقتصاد العام على النشاط الاقتصادي في مجموعه ، وكل ما يمكن أن يقاس بواسطة تقسيماته المشار إليها ، هو جزء من هذه الآثار فقط . وبالإضافة الى ذلك فإن القياس عند حدوثه يتم بطريقة تقريبية . فمن المستطاع بواسطة التقسيمات الاقتصادية ، قياس مدى ما يسهم به الاقتصاد العام في زيادة الناتج والدخل القومي . كما انه في الامكان ايضا قياس نصيب الاستثمارات العامة في اجمالي الاستثمارات القومية ، بل وقياس الآثار التوسعية لو الانكماشية لنشاط هذا الاقتصاد<sup>(٢١)</sup> . كذلك فانه عن طريق هذه التقسيمات يمكن معرفة الوسيلة التي تحدث بها هذه الآثار باستخدام أسلوب المدفوعات التحويلية الموجبة أو السالبة ( الضرائب والأعانات والمنح ) ، او بتوظيف الاقتصاد العام للموارد الاقتصادية

داتها ( الأساج العام والاماع على السلع والخدمات اللازمة لتحقيق الانتاج العام ) . وفي كل ما تقدم يمكن الالتقاء للتقسيمات الاقتصادية لقياس المؤثرات العامة التي تمارسها الدولة من خلال نشاطها المالي بواسطة قياس التغير في حجم العقاب والارادات العامة جملة وتفصيلا . ولكن دور الدولة لا يقف عند هذا الحد . فبالإضافة الى النفقات والايادات العامة فانها تمارس أنشطة تنظيمية وإدارية لها آثارها في مختلف الكسب الاقتصادية : كالمستوى العام للأسعار ، وأنواع السلع التي يمكن تسويقها أو تصديرها . وهذه الأنشطة وغيرها كما هو معلوم آثارها الهامة كما وكيفا على مستوى النشاط الاقتصادي وتركيبه . ولكن هذه الآثار لا يمكن قياسها او معرفتها بالاعتماد على قياس النفقات والايادات وتوحيها في ميزانية الدولة على أسس اقتصادية . وبالإضافة الى ما سبق فان التقسيم الاقتصادي لا يعطى صورة كاملة لآثار الاقتصاد العام في توزيع الدخل القومي بين الأفراد ، او لتوزيع هذه الآثار بين مختلف مجالات النشاط الانتاجي ( كالصناعة والزراعة ) . غير أن البيانات المتوصل اليها عن نشاط الدولة في هذا المجال وإن كان لها أهميتها القصوى بالنسبة لوضع السياسة الاقتصادية والمالية ، فان رسم هذه السياسات في المجالين الاقتصادي والمالي ، يتطلب معلومات اضافية ومتنوعة لا توفرها التقسيمات الاقتصادية وحدها . وعلاوة على ما تقدم فان هناك حدودا أخرى داخل النطاق الذي يمكن قياسه بواسطة التقسيمات الداخلة في التقسيم الاقتصادي . فتجميع النفقات وتوحيها أو تصنيفها وفقا لمعايير اقتصادية معينة إنما يحدث بطريقة تقريبية ولا يترتب عليه الا نتائج تقريبية فحسب . وتتوقف هذه النتائج بطبيعة الحال على الأرواح التي تخصص لها الزيادة وآثار انفاقها . ونتيجة لذلك فإنه يمكن القول بأن الغرض من التقسيم الاقتصادي هو قياس الآثار الأولية للميزانية ، وليس قياس الآثار الكلية والهيأة للاقتصاد العام

ويمكن أن نخلص من جميع ما تقدم بيانه عن التقسيم الاقتصادي أن هذا التقسيم له فائدة وأهمية في خدمة بعض أغراض السياسة الاقتصادية والمالية في الدولة دون البعض الآخر ، وإن كانت هذه النتيجة ليست قاصرة على التقسيمات الاقتصادية وحدها . فطريقة معينة في تقسيم بيانات الميزانية قد تستخدم غرضا بلحاظه دون بقية الأغراض ، على نحو ما أشرنا الى ذلك من قبل في بداية الحديث عن التقسيمات العلمية لميزانية الدولة ، كما قد نخدم غرضا أكثر من آخر .

## المبحث الثاني

**تطور تقسيمات الميزانية العامة بإزدياد دور الدولة  
في النشاط الاقتصادي ( ظهور ميزانية الاداء وضرورة تطوير  
الفن المالى في هذا المجال ليسير ما طرأ على الاقتصاد العام من تطورات<sup>(٢٢)</sup> )**

عرفنا من قبل في البابين الاول والثاني من هذه الدراسة أن ازدياد دور الدولة في النشاط الاقتصادي في مختلف النظم الاقتصادية والاجتماعية المعاصرة واتساع مدى ونطاق الحاجات العامة في كل مجتمع من المجتمعات ، كان لهما أكبر الاثر في ظاهرة التزايد المستمر في حجم الانفاق العام ، للعوامل والاسباب المختلفة التي سبق أن أشرنا اليها . وبهذا في المبحث الحالي أن نتوقف لتأمل في ظاهرة أصبحت دائمة في وقتنا الحاضر ، مؤداها أن كثيرا من النفقات العامة بدولة أصبحت تتجه الى مشروعات اقتصادية ( في العديد من المجالات الانتاجية ) تقوم على أسس علمية وفنية ، وذلك نتيجة لاطراد تدخلها في عديد من المجالات وتعاطف مسؤوليتها ازاء تنمية وتطوير الاقتصاد القومي . وازاء هذا التطور فقد أدرك المهتمون بدراسة الفن المالى للاقتصاد العام ضرورة تطوير فن الميزانية العامة والبحث عن طرق جديدة لتقسيماتها تتناسب مع ما طرأ على نشاط الدولة في هذه النواحي من تطور ، تجلت آثاره في سائر جوانبها الكمية والكيفية . من هنا كان التفكير فيما يسمى « بميزانية الاداء » وبالتالى فانه يجب علينا أن نتوقف عندها لنوضح الاسباب المبررة للأخذ بها علاوة على ما تقدم من تقسيمات ، ونعرّف بفكرتها الاساسية وبطريقة الاداء ، والشروط اللازمة لوضعها موضع التطبيق مع الاشارة الى أهم ما يمترض هذا التطبيق من مشكلات ، والفوائد التي يمكن أن يضيفها هذا التقسيم مع الى ما سبق من تقسيمات .

**( أ ) - الاسباب المبررة للأخذ بميزانية الاداء علاوة على ما تقدم من تقسيمات علمية  
واقصادية للميزانية :**

ترجع هذه الاسباب الى ما أظهرته النظرات الفاحصة لمختلف أنواع التقسيمات العلمية والاقتصادية للميزانية من أن كل واحد من هذه التقسيمات لم يخل من بعض مواطن الضعف الامر الذى يجعلها تبدو قاصرة عن الوفاء بكل متطلبات ومقومات التقسيم العلمى والاقتصادى ، والذى يقضى بكل ما يتطلع اليه المواطن والمسؤولين عن مختلف وحدات الاقتصاد العام في الدولة ، وكذلك السلطة التشريعية .

ويكفي للتدليل على ذلك أن نذكر هنا ( وفي إيجاز ) المآخذ الأساسية المستندة الى كل تقسيم . فالتقسيم الإداري والوطني ورغم أهمية كل منها وفائدته بالنسبة لكل من السلطين التمديدية والتشريعية ، فإنه يركز اهتمامه على الأشياء ( السلع والخدمات ) التي تشتريها كل وحدة من وحدات الاقتصاد العام ، ولكنه لا يوضح بأي حال من الأحوال لماذا تشتري وحدات هذا الاقتصاد هذه الأشياء . كما أنه لا يكشف عن أوجه الاسراف أو مدى الكفاءة في استخدامها ، ولا عن تطور هذه الكفاءة - إن وجدت - بين عام وآخر . أما عن التقسيم الوظيفي فإنه وإن كان يجهل من السهل على المواطن العادي التعرف على أوجه النشاط المالي للدولة والأهمية النسبية لكل وجه وفقا لتوزيع النفقات العامة بين مختلف أنواع التوزيع<sup>(٢٢)</sup> ، إلا أنه رغم كل هذه المميزات يقف عاجزا أمام تساؤلين هامين ، يتصل أولهما بمجربات التوزيع الذي يتم بشأن النفقات العامة ولماذا تخصص مبالغ معينة من بنود الانفاق العام أكثر من غيره ، وثانيهما استخدام الأموال المخصصة لكل وظيفة من الوظائف التي تقوم بها الدولة أحسن استخدام ممكن وبغض النظر عن مجربات هذا التوزيع . وأخيرا فإن التقسيم الاقتصادي بما يشتمل عليه من تقسيمات اقتصادية محدود الفائدة إذ يقتصر الغرض منه في التحليل النهائي للأمور على قياس الآثار الأولية التي تحدثها الميزانية ، وليس قياس الآثار الكلية والنهائية للاقتصاد العام . وفي مواجهة هذه النواحي التي تقصر عن ادراكها التقسيمات السابقة ، فقد شغل الفكر الاقتصادي والمالي بأمر تطوير وابتكار تطوير تقسيمات جديدة للميزانية لسد هذا القصر ، خاصة بعد أن بدأت مذاهب الحرية الاقتصادية في صورها المطلقة في الثلاثي والاندثار وتغيرت النظرة الى دور الدولة ومسئولياتها بالنسبة للاقتصاد القومي ، الى الحد الذي أصبحت تشرف اشرافا مباشرا أو غير مباشر على مختلف أوجه النشاط الاقتصادي المكونة لهذا الاقتصاد لمواجهة مسؤولياتها وتحقق أهداف المجتمع الاقتصادية والاجتماعية . ولقد تبع هذا التوسع في نشاط الدولة زيادة تركيز ما تقوم به الدولة من مهام في هذه المجالات . فلم يعد عدد البرامج التي تتولى أمرها محددة أو مبسطة كما كان الحال من قبل ، بل تعددت هذه البرامج وتوعدت أهدافها ، وتدخلت وحدات وإدارات كثيرة في خدمة أغراض متعددة ، هذا فضلا عن تشابه المسئوليات والخطوط التنظيمية وتقدها . ومع هذه الظروف فقد أوضحت كل التطورات المتقدمة أنه من الضروري للسلطات التنفيذية والتشريعية إيجاد وسيلة تتدارك ما تعجز عنه التقسيمات السابقة بحيث تساعد على تحقيق عدد من الأغراض المفيدة للاقتصاد القومي وترفع من كفاءة عملية الميزانية في مختلف جوانبها وعلى تعدد مراحلها . ومن هنا كانت تركيزية ميزانية الأداء للقيام بهذه المهام<sup>(٢٣)</sup> .

(ب) التعريف بميزانية الاداء وطريقتها ( مدى تميز هذه الميزانية عن ميزانية البرامج والافكار الجوهرية التي تركز عليها طريقة الاداء ) :

( ١ ) المقصود بميزانية الاداء ومدى تميزها عن ميزانية البرامج :

وتتلخص فكرة ميزانية الاداء في اعادة تقسيم حاب النفقات العامة و الميزانية العامة بحيث يتضح ما تنجزه الدولة من أعمال ، وليس ما تقوم بشرائه من سلع وخدمات . وبناء عليه فان الاهتمام في تقسيم ميزانية الاداء لا يوجه في المقام الاول الى تحديد عناصر الانتاج المستخدمة بكل وحدة من وحدات الاقتصاد العام ، بل الى الناتج النهائي نفسه . وتأخذ عناصر الانتاج في هذا التقسيم وضعها الصحيح حيث يُنظر اليها كأشياء وسيطة ( مُدخلات ) لا تُشتري لذاتها ، بل لانجاز عملية معينة أو تحقيق هدف محدد . وعلى ذلك فالجديد في تقسيم ميزانية الاداء هو اختلاف النظرة الى طبيعة الاشياء التي تشتريها الدولة ومن ثم اختلاف طريقة تصنيف هذه المشتريات . وبعبارة أخرى فان موضوع تقسيم ميزانية الاداء هو ما تفعله الدولة وليس ما تشتريه في سبيل أغراضها . ونتيجة لذلك ينتقل الاهتمام في الميزانية العامة من وسائل الاداء الى المنجزات المؤداة بالفعل . ابتداء من هذه الفكرة العامة تبدو أهمية محاولة تعريف طريقة ميزانية الاداء بصورة منضبطة تميزها عن غيرها من الطرق التي قد تختلط بها .

والواقع انه لا يوجد تعريف دقيق ومتفق عليه لميزانية الاداء بالنظر الى انه في الدول التي تأخذ بها ، يختلف قياس الاداء ، لا بين دولة وأخرى فحسب ، ولكن بين مختلف الوحدات المكونة للاقتصاد داخل الدولة الواحدة . ويزيد من دقة هذا الموضوع أن تعريف الميزانية الاداء يساهم في بعض النواحي مع تعريف ميزانية البرامج « Programme Budgeting » الى الحد الذي يصل في كثير من الاحيان الى الخلط بينهما . ودعنا لمثل هذا الحسب فان بعض علماء المالية العامة يذهب الى التمييز في هذا الشأن بين نوعي الميزانية المشار اليهما على أسس تنظيمية من ناحية ، وزمنية من ناحية أخرى<sup>(٢٥)</sup> .

فمن ناحية التدرج التنظيمي تعرف وحدة البرامج بأنها أعلى من وحدة الاداء . فالبرنامج الواحد يشتمل في حقيقته على عدد من وحدات الاداء . والادارة المسؤولة عن برنامج معين تكون مسؤولة أيضا عن عدد من الوحدات الفرعية وهذه بدورها تتولى مسؤولية الاداء<sup>(٢٦)</sup> . وهكذا فان نفقات البرنامج تعتبر هي مجموع نفقات وحدات الاداء التابعة لكل برنامج<sup>(٢٧)</sup> . ونتيجة لذلك ، تختلف ميزانية البرامج في شكلها ودرجة تفصيلها عن

ميزانية الاداء . ففي ميزانية البرامج تُقسّم النفقات العامة بين عدد من البرامج . وفي ميزانية الاداء تميز النفقات لكل وحدة من الوحدات القائمة على الاداء .

ومن ناحية المدى الزمني فان ميزانية الاداء تختلف عن ميزانية البرامج بطريقتين : ابرام .  
تتجه بطبيعتها الى المستقبل وموضوعها هو السياسة الاقتصادية والاجتماعية للدولة . أما ميزانية الاداء فالماضي وما تم فيه من أداء وما أنجزه من أهداف هو أساس اعداد تقديرات الميزانية . وتحدد البرامج مسبق عادة ويحتر بمشاة الميكل أو الاطر الذي يتم قياس الاداء والانجاز تبعاً له .

ووفقاً لهذا التعريف لكل من طريقتي الاداء والبرامج في اعداد الميزانية وتقسيمها ، يختلف الغرض من كل منهما ، كما تختلف مدى أهمية كل منها بالنسبة للآخر . فميزانية البرامج تستخدم عند اتخاذ القرارات عند المستويات التنظيمية العليا ( مجلس الوزراء ، الوزارة ، السلطة التشريعية ) ، ولهذا تتفق مع متطلبات التخطيط الشامل للميزانية . أما ميزانية الاداء فانها تستخدم بواسطة وحدات الاقتصاد العام الاساسية<sup>(٢٨)</sup> .

أما عن مدى أهمية كل طريقة من هاتين الطريقتين بالنسبة للآخرى ، فان اعداد ميزانية البرامج يعتبر خطوة ضرورية وسابقة على اعداد ميزانية الاداء ، في حين أن العكس غير صحيح . فمن الممكن اعداد ميزانية البرامج دون حاجة الى اعداد ميزانية الاداء .

مما تقدم نستطيع أن نخلص الى أن ميزانية البرامج تستخدم أساساً في اتخاذ القرارات التي تتعلق بالمفاضلة بين البرامج البديلة على مستويات الوحدات العليا من التنظيم في الدولة . ولما كانت هذه الوحدات تصدر قرارات عليا ذات طبيعة تخطيطية ، فإن الامر يقتضى ادماج جهازى الميزانية والتخطيط ( في حالة انفصالهما ) في ادارة واحدة ، اذ تصبح وظيفة جهاز الميزانية في هذه الحالة وظيفة تخطيطية بعيدة كل البعد عن الوظيفة التقليدية لوزارة الخزانة أو المالية ( أو ما يقوم مقامها ) .

أما ميزانية الاداء فانها بجانب امكانية استخدامها للدراسة السابقة على اتخاذ القرارات فانها تهدف أساساً الى ترشيد ادارة الوحدات الاساسية للاقتصاد العام من الناحية الاقتصادية ، وذلك حتى يتمكن المسؤولون عن هذه الوحدات من مواجهة مسؤولياتهم في الادارة ، سواء أكانت هذه الادارة عامة أو اقتصادية ، بكفاءة عالية .

#### (٧) - الافكار الجوهرية التي ترتكز عليها طريقة ميزانية الاداء

وبصرفنا للسقود بميزانية الاداء ومدى تميزها عن ميزانية البرامج . فاننا سنتق الآن لبيان الافكار الجوهرية التي ترتكز عليها طريقة الاداء .



يقوم هذه الطريقة على أحداث ربط في نطاق الميزانية بين الأغراض التي تسعى الدولة إلى تحقيقها والتبعات الكلية التي تلزم لتنفيذ هذه الأغراض . ويتم اعداد الميزانية العامة على هذا السج بناء على القيام ثلاث عمليات متكاملة تتمثل في الأعمال التالية :

أولاً - في تمييز الأغراض أو الوظائف المختلفة التي تقوم بها الدولة وترجمة هذه الأغراض أو الوظائف في شكل أهداف محددة وربطها بالفترة الزمنية التي تعد الميزانية لها<sup>(١٩٩)</sup> .

ثانياً - في تقدير كمية العمل اللازمة لتنفيذ كل هدف من الأهداف على حدة .

ثالثاً - و بيان حجم النفقات اللازمة المتطلبة لوضع ما يقرر من أهداف موضع التنفيذ .

وبمراجعة ضرورة تحقيق هذه العمليات ، فإن اعداد تنفيذ الميزانية السنوية للدولة باستخدام طريقة الأداء ، إنما يتطلب أسلوباً لتقسيم الميزانية يمكن وحدات الاقتصاد العام من اعداد تقديرات الميزانية في صورة أعمال وخدمات ترتبط بالأهداف العامة للدولة . ويتقضى ذلك بمباراة أخرى تقسم الميزانية تقسيماً وظيفياً أو نوعياً . وأساس التقسيم الواجب في هذا الصدد هو تقسيم ثلاثي يقوم على التمييز بين ثلاث أمور :

الأول نوع الخدمة أو الوظيفة أو الغرض الذي تخدمه وحدة من وحدات الاقتصاد المشار إليه والتي تكون محلاً للبحث في البرامج ، ( خدمات عامة ، أو اجتماعية ، أو اقتصادية ) .

والثاني تحديد و تمييز البرامج المختلفة التي تخدم الغرض أو الوظيفة المحددة في إطار مجموعات الخدمات السابقة . فعلى سبيل المثال يمكن أن نذكر في إطار الخدمات العامة ( أو الجماعية ) ما تقوم به الدولة من خدمات صحية ووقائية أو علاجية ، كما يمكن التمييز في شأن الوحدات المتولدة لأمرها بين وحدات البحوث ، المستشفيات ، التأمين الصحي ، مراكز الإرشاد الطب الوقائي ، الخ .

والثالث تمييز وتحديد القروع المختلفة التي تخدم كل برنامج من البرامج السابقة وبيان الغرض الذي يخدم كل فرع من القروع .

وهذا الغرض يمكن تعريفه بأنه جزء من العمل الذي يفتضيه البرنامج الذي يتبعه بالنظر

الى أن العمل في كل برنامج يوزع بين عدد من الفروع حيث يقوم كل فرع بتنفيذ جزء معين من البرنامج الذي يندرج فيه .

والفكرة الأساسية في هذا التقسيم على النحو المتقدم ، هو تحديد الغرض الذي يخدمه كل فرع من فروع برنامج معين بحيث يكون جزءا من الغرض الذي يخدمه ذلك البرنامج وبالمثل فالغرض الذي يخدمه كل برنامج من برامج أو وظيفة من وظائف الدولة يكون - . من الغرض الكبير الذي يخدمه هذه الوظيفة وهكذا . وتساهم هذه الأغراض الكبيرة في تحقيق الأهداف التي تقوم عليها ميزانية الدولة في مجموعها ، أو مجموعة الأهداف المعبرة عن الحاجات العامة الواجب اشباعها .

(ج) - الشروط المطلوبة لتطبيق ميزانية الاداء مع التويه بما يعترض ذلك من مشكلات ، والمزايا التي يمكن أن تضيفها الى غيرها من تقسيمات الميزانية :

(١) - الشروط المطلوبة لتطبيق ميزانية الاداء والمشكلات التي تعترضها في التطبيق :

ففيما يتعلق بشروط تطبيق ميزانية الاداء ، فانه يمكن استخلاصها في سر من العمليات الختامة التي تقوم عليها طريقة الاداء ، إذ أن تحقيقها في أنواعها الثلاثة المشار اليها يتطلب توفير شرطين أساسيين :

الاول - تمديد وحدات الناتج النهائي ( وحدات الاداء ) لكل وحدة من وحدات الاعتماد العام حتى يتم ربط عناصر التفقات بها .

والثاني - إيجاد طريقة علمية يتم بموجبها توزيع التفقات العامة الضرورية على وحدات الاداء المختلفة .

وهنا تكمن أهم الصعوبات التي تقف عقبة في سبيل الاخذ بميزانية الاداء وخاصة في قطاع الخدمات ، كما انه يبدو لنا مدى الترابط والتشابه في العلاقات بين علم المالية العامة وسائر العلوم الاخرى . فلا شك أن تقدم الحلول المعطاة في هذا المجال ، يعتمد الى حد كبير - على مدى التطورات في علوم معينة كالادارة الاقتصادية والمحاسبة الادارية ومحاسنة التكاليف .

ومن الطبيعي أن يختلف الناتج النهائي لوحدات الاقتصاد العام ، فهو على سبيل المثال و مشروعات الدولة الانتاجية ( المشروعات العامة الصناعية والتجارية ) ، أمتار من

المسوحات وكميات من السلع الغذائية واعداد من السيارات والثلاجات الخ .. ،  
وفي المرافق والميناء انعام كمرق النقل العام أو البريد ، أعداد تُقَل في مساحات معينة ،  
وعديد من المسائل والنظريات في جهات محددة ، وفي مجال الخدمات العامة أعداد من  
امضى ومن التلاميذ والطلاب تنتهي من مراحل التعليم ، ومن الجرائم تمنع ، وعدد من  
المصدا سفر فيها وهكذا . وبصفة عامة فإنه يشترط في اختيار وحدة الناتج النهائي التي  
تخدم أغراض ميزانية الاداء أربعة شروط هامة وأساسية هي : أولاً - سهولة التمييز ،  
وثانياً - امكانية القياس ، وثالثاً أن تكون لها دلالة علمية ، ورابعاً - أن تكون  
وحدات الانتاج متجانسة بدرجة تسهل اجراء المقارنات بين عام وآخر<sup>(٣٠)</sup> .

فاذا نظرنا الى الناتج النهائي لوحدات الاقتصاد العام فالتأخذ من بينها بعض الوحدات  
التي تعمل في مجالات تتصل بالقطاع العام بمفهومه المقتصر على وظائف الدولة التقليدية  
مثل التوفير على تأمين الأمر الداخلي والخارجي للمجتمع ، وتوطيد أواصر العلاقات  
الدبلوماسية مع الخارج ، واقامة العدالة بين المواطنين ، مما يتغير التعبير عن منتجاتها في  
شكل وحدات قياسية سهلة التمييز ، الأمر الذي يترتب عليه صعوبة اختيار وحدة للاداء  
تمثل هذه الانواع من النشاط . كذلك فإنه باتمام النظر فإنه بالإمكان ايضاً ان تأخذ بعض  
المنتجات النهائية لا تعبر عن دلالة علمية واضحة ( ومن ثم فإنها لا تستطيع ان تخدم  
اغراض الميزانية ) على الرغم من سهولة تمييزها وامكانية قياسها من الناحية النظرية ،  
وبالتالي فإنها لا تصلح بذاتها كمقياس للاداء والانتاج في برنامج بعينه . ولتأخذ مثلاً على  
ذلك خدمات الأمن القومي في الداخل . ففي سنة معينة قد يقل عدد الجرائم بسبب كبيرة  
وفي عام آخر يزيد عددها . وقياس الناتج النهائي في هذه الحالة بواسطة حصر عدد حالات  
الجريمة التي تم كشف الشرطة لها - وهو أمر من السهل القيام به باستخراج الفارق  
العددي بين مجموع الجرائم في كل من العاملين - قد لا يدل على شيء بذاته ولا يصلح  
لقياس كفاءة الاداء في مرفق الأمن الداخلي . فقد يرجع انخفاض عدد الجرائم ، لا لكفاءة  
هذا المرفق في مكافحة الجريمة ولكن الى عدم امكان كشف امر الجناة ، لاسباب مختلفة لا  
مجال هنا للمخوض فيها ، وبالتالي فإن ذلك لا يدعم بطبيعة الحال هذه الكفاءة بل ينال  
منها . كذلك فإنه من المستطاع ان نقف على طائفة اخرى من المنتجات النهائية تبدو سهلة  
التمييز والقياس ، كما ان لها دلالتها كمقياس للاداء ، ولكنها في بعض الاحيان قد لا تفي  
تماماً بهذا الغرض . ومن أمثلة ذلك بعض ما ينتج في قطاع الاعمال المتداولة وفي عدد لا  
بأمر به من مشروعاتها العامة الصناعية والتجارية ، اذ قد يلحق بمنتجات هذه الجهات  
بعض الظروف التي تؤدي الى عدم تجانس الوحدة المنتجة وصعوبة مقارنة الانجاز وتكلفته  
من عام لآخر . ومن أمثلة ذلك ، ما قد يحدث من اختلاف في درجة الجودة بالنسبة

لبعض السلع ،متجه بحيث يصعب ( او يعذر ) قيام التجانس بين مختلف وحداتها ، او ان تختلف مواقع وطبيعة التربة في الاراضى التى تقوم الدولة باستصلاحها تمهيدا لاستغلالها في الانتاج الزراعى ، فيصبح من الخطأ القول بقيام هذا التجانس بالنسبة لساتر الوحدات التى تقاس بها ( الفدان ، او الهكتار ، او الدونم أو غير ذلك من المقاييس ) .

وبافتراض امكانية التغلب على مشكلات اختيار وحدات القياس - حيث يمكن الوصول في حالات أخرى كثيرة الى مقياس مفيد من ناحية الاداء - فانه يعترض تطبيق ميزانية الاداء مشكلة اخرى ، هى مشكلة تخصيص بنود النفقات العامة الى وحدات الاداء لقياس نكلفة الانجاز . وتكمن الصعوبة هنا في كيفية توزيع عناصر النفقات العامة التى تتعلق بأكثر من وحدة من وحدات الاداء . إلا ان هذا الموضوع قد شغل اهتمام المتخصصين في محاسبة التكاليف منذ سنوات عديدة عندما اشتدت الحاجة الى استخدام التكاليف كأداة فعالة لترشيد الادارة الاقتصادية للمشروعات الخاصة ، وبالتالى فقد يعقينا - الى حد كبير - تتبع التطورات الحديثة في نظريات التكاليف مشقة البحث من حديد عن حلول لهذه المشكلة بالنسبة للوحدات الداخلة في الاقتصاد العام ( وعلى الاخص ذات الطابع الاقتصادى ) . وبالإضافة الى هاتين المشكلتين الرئيسيتين التى تعرض الصعوبات الناتجة عنها تطبيق ميزانية الاداء في بعض الاحوال ، فانه توجد مجموعة أخرى من المشكلات تفرض عددا من المشاق بالنسبة لكل من السلطتين التنفيذية والتشريعية في المراحل المختلفة التى تمر بها دورة الميزانية العامة بالنظر الى ان طريقة الاداء تعيد توزيع المسئوليات والاختصاصات فيما بينهما . فمن الملاحظ ان العبء الأكبر في هذه الطريقة يقع على السلطة التنفيذية ( الحكومة ) في كل من مراحل التحضير والتنفيذ للميزانية ومراقبة تكاليف ومعدلات الاداء . اما السلطة التشريعية فستحتاج الى خبرة ومران لتؤسس مناقشتها ورقابتها المالية على أسس علمية سليمة ، وتتخذ قراراتها بشأن اعتماد الميزانية بعيدا عن الاجتهادات غير المدروسة ، والتى تؤدي الى قرارات جوفاء اكثر مما تفيد .

## (٢) - المزايا التى يمكن ان تصنفها طريقة ميزانية الاداء الى غيرها من تقسيمات الميزانية :

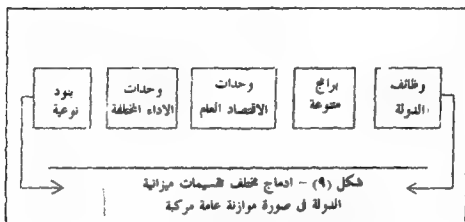
غير انه يخفف من حدة المشكلات المتقدمة ما لطريقة ميرانية الاداء من مزايا على جانب كبير من الاهمية في الاحوال التى تتوافر لها شروط انطباقها فتسد بذلك بعض ما كانت تعاني منه التقسيمات السابقة للميزانية من قصور . فلهذه الطريقة فائدة كبرى

تتلخص في وضع واعداد الميزانية بصورة تربط كل عملية من العمليات المالية بالأغراض التي نخدمها الدولة ، وبذلك تستطيع ميزانية الاداء ان تربط : اولاً ، بين الغرض الذي خدمه برنامج وكل نوع او خدمه ، وبين المقفات المزمرة لاجزائه ، وكذلك بين النتائج مقاساً بوحدات طبيعية وبية مقاساً بوحدات نقدية ( في صورة مبالغ ) ، وثانياً ، بين الاهداف العامة قصيرة الاجل ، ( فترة الميزانية ) ، وبين الاهداف العامة طويلة الاجل . ( فترة الخطة الاقتصادية المطبقة في الاقتصاديات المخططة ) .

ومن ناحية أخرى فانه مع تراكم الخبرة الواسعة في استخدام طريقة ميزانية الاداء من الممكن وضع « تكاليف مخططة » لكل عمل ومقارنته بتكاليف الاداء الفعلية ، هذا فضلاً عن دراسة وتحليل الانحراف وتحديد اسباب الاسراف ووسائل علاجها ، مما يساعد المسؤولين عن وحدات الاقتصاد العام على ترشيد قراراتهم وتحسين مستوى الاداء في الوحدات التي يتحملون مسؤولية ادارتها ( ادارياً واقتصادياً ) . وبهذه الطريقة فانه يصبح لدى كل شخص مسؤول « وعي مالي » « *Conscience Financière* » يمكن الافادة منه في إحكام الرقابة على الاموال العامة ، تخصيصها لها ضد كل أنواع الاحمال والضاياع . وبالفراغ من بيان الافكار والاسباب التي تنبئ عليها فكرة كل تقسيم من التقسيمات السابقة للميزانية العامة ، والاغراض التي يخدمها كل تقسيم ، فانه يمكننا ان نخلص من سائر ما تقدم بيانه في المبحثين السابق والجالي الى ضرورة استخدام مختلف انواع تقسيمات الميزانية والمجمع بينها بقدر الامكان ، وصولاً الى وضع ميزانية الدولة في افضل صورة ممكنة بحيث يتحقق معها اهداف المجتمع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية . ونجد هذه الضرورة تبررها في اهمية الفن المالي لمختلف التطورات المتلاحقة التي طرأت على الاقتصاد العام ، التي تعتبر نتيجة مباشرة للتطور الذي لحق دور الدول المعاصرة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي . ويمكن ان تتحقق هذه المسيرة ابتداء من التفكير في ادماج التقسيمات العلمية والاقتصادية مع تقسيمات البرامج والاداء في تقسيم مركب للميزانية للجمع بين المزايا التي ينفرد بها كل تقسيم على حدة . ومن ثم التغلب بقدر الامكان على ما يشوبها من قصور لدى الاخذ بكل منها على انفراد<sup>(٣١)</sup> . وفي هذا الشأن ، فلان من الممكن البدء بتقسيم جميع لوجه النشاط في الاقتصاد العام تقسيماً وظيفياً . ولما كان تحقيق كل وظيفة من الوظائف يتطلب القيام بتنفيذ عدد معين من البرامج ، فانه في الامكان ان نقسم كل وظيفة بدورها الى البرامج الخاصة بها . ولما كان من الملاحظ انه كثيراً ما تشترك اكثر من وحدة من وحدات هذا الاقتصاد في تنفيذ برنامج واحد ، فانه يمكن بالتالي الاستعانة بالتقسيم الاداري فنقسم البرامج ادارياً حسب الوحدات التي تشترك في تنفيذ البرنامج ،

حيث تقسم الوحدات الأخيرة بدورها الى وحدات اداء . واخيرا يأتي دور التقسيم النوعي الذي يندرج تحت الوحدات المختلفة للآداء .

وعلى هذا فان التقسيمات المقترحة للميزانية المركبة التي تندرج فيها الانواع المشار اليها من تقسيمات تنابع في تدرجها وتداخلها من التقسيم الوظيفي الى التقسيم النوعي مع ادخال فكرتي الاداء والبرامج في الاعتبار على النحو التالي :



**شكل (٩) - ادماج مختلف تقسيمات ميزانية الدولة في صورة موازنة عامة مركبة**

ومن الواضح انه يمكن عن طريق استخدام هذا التقسيم لميزانية الدولة الجمع بين المزايا المتوفرة في كل من هذه التقسيمات والتغلب على ما يشوبها من نقص فيما لو طبق كل منها على حدة . الا انه يلاحظ ان ميزانية الوحدات تظهر هنا متفرقة على عدد من البرامج التي تقوم بها الوحدة او تشترك مع غيرها في تنفيذها . ومع ذلك فان هذا العيب الظاهر ، والذي يعتبر مثلاً لنقد المفكرين الماليين التقليديين ، هو انعكاس للتطورات العلمية الحديثة التي تنادي بترشيد قرارات السلطين التنفيذية والتشريعية بحيث تبنى على اساس ما تقوم به وحدة الاقتصاد العام بالفعل والتي قد توجد ضمن وحدات القطاع العام الادارية أو الاقتصادية ، وليس رغبة في تدعيم الوحدة لفاتها أو رهبة من قوة شخصية المسؤول عنها .

## المبحث الثالث

### الادماج الاقتصادي والاجتماعى للميزانية العامة

#### في الاقتصاد القومى ( دور الموازنة

#### في التوازن العام للأوضاع المالية والاقتصادية والاجتماعية)<sup>(٣٢)</sup>

لم تعد ميزانية الدولة في الدول الحديثة غريبة على المجالين الاقتصادى والاجتماعى في مختلف المجتمعات المعاصرة كما كان الحال من قبل في ظل الافكار المالية التقليدية ، وبالتالي فقد اصبح المسلك الذى درج عليه الكثير من المفكرين الماليين في دراسة علم المالية العامة من وجهتى النظر القانونية والفنية غير كاف لتحليل المشكلات التى يزرع بها علم المالية في هذا المجال ، ولوضع الحلول اللازمة لها . لهذا فان الالام بمختلف المشكلات الاساسية التى تثيرها الميزانية العامة اصبح يقتضى معرفة شاملة بالنواحى المالية والاقتصادية والاجتماعية . والواقع انه مهما كانت العناية بأمر القواعد المنظمة للميزانية وبتقسيماتها المختلفة بالتطبيق للخطوة موضوعية أو لسياسة محددة ، فان ذلك لا يمثل غرضاً في حد ذاته ، بل وسيلة الى تحقيق أهداف معينة ينبغى الوصول اليها طبقاً لسياسة الدولة الاقتصادية والمالية . هذه الاهداف تلتخص بصفة عامة في تحقيق التوازن المالى والاقتصادى والاجتماعى العام في أعلى مستوى ممكن . وعلى هذا الاساس فالميزانية اذا ما استطاعت بتنفيذها المساعدة على تحقيق هذا التوازن ، أو المحافظة عليه ، في نفس الوقت الذى تقوم فيه بالترجمة العملية للجزء من الخطوة أو البرنامج الخاص بالسنة موضوع الميزانية وبنطاقها ، فإنها تكون في هذه الحالة قد أدعت مالياً واقتصادياً واجتماعياً . وحتى يتيسر هذا الادماج ، فانه يلزم لذلك ان تكون الميزانية العامة في حالة توازن من الناحية المالية ليصبح دورها مؤثراً في الأوضاع المالية والاقتصادية والاجتماعية في الدولة ، ومن ثم فانا في نطاق هذا التفاعل بين الموازنة وهذه الأوضاع نتناول في ثلاث نقاط متوالية كيفية إدماج الميزانية المتوازنة في التوازن الكلى العام من خلال التوازن المالى ، والتوازن الاقتصادى ، والتوازن الاجتماعى .

#### ( أ ) - توازن الميزانية وإدماجه في التوازن المالى العام ، أو التوازن الكيفى لمالية الدولة العامة :

أشرنا من قبل الى قاعدة توازن الميزانية ومدى التطور الذى طرأ عليها في الفكر الحديث والذى انتهى الى التخلي عن تزمته الكتاب التقليديين في هذه الناحية ، بحيث إنتهى الأمر الى ان يتحول التوازن المالى للإيرادات والتفقات في ميزانية الدولة الى توازن كيفى يحتفظ لهذه القاعدة بأهميتها<sup>(٣٣)</sup> ، في نفس الوقت الذى فقدت فيه الكثير من معناها على

اعتبار انها سياسة مثالية ، وبالتالي فقد ظهر الى جوار توازن الميزانية امكان تقديم الميزانية في صورة غير متوازنة ( نظرية المعجز المنظم ) . إلا أن هذا لا ينفي في الواقع أفضلية توازن الميزانية اذا أمكن تحقيقه في ظل الاهداف المحددة للسياسة الاقتصادية العامة في الدولة . وينظر الى التوازن وعدم التوازن من ناحية النفقات العامة حيث يقصد عادة بعدم توازن الميزانية وجود عجز فيها ، أى أن الإيرادات لم تكف لتغطية الانفاق العام .

#### ( ١ ) - الحالات الاساسية التي يُخلل بـتوازن الميزانية وكيفية معالجتها :

وقد يكون هذا المعجز ناتجاً عن خطأ في أو حسابي في تقدير مختلف عناصر الميزانية ، وقد يكون ناشئاً عن سبب غير عادي سيزول بعد فترة من الزمن ، كحالة أزمة اقتصادية مثلاً ، وهو ما يسمى بالمعجز المؤقت أو الجاهلي ( بالنظر للحالة التي يكون عليها مستوى النشاط الاقتصادي من حيث الانكماش أو الانكماش ) ، وقد يكون أخيراً ناتجاً من عيب في هيكل الاقتصاد القومي يترجم الى نقص متزايد في الموارد العامة وهو ما يطلق عليه المعجز المهيكل . وهنا يثور التساؤل لمعرفة طريقة معالجة هذه الحالات من المعجز والعودة بالميزانية الى حالة التوازن .

**أولاً - في حالة عدم التوازن المؤقت على خطأ في أو حسابي في التقدير ،** فإن الامر لا يثير اية صعوبة في تدبره ، إذ يمكن مراعاة الدقة في المرات القادمة .

**ثانياً - أما في حالة المعجز المؤقت الجاهلي ،** فقد ذكرنا أنه يمثل المعجز المؤقت الذي يرتبط بحركة مستوى النشاط الاقتصادي في التقلبات الاقتصادية التي تطرأ عليها . فالميزانية المتوازنة توازننا سابقاً بتوافق نفقاتها مع إيراداتها قد ينتج عن تنفيذها عجزاً ناتجاً ، لا عن خطأ في التقدير ، ولكن عن انكماش في حجم الموارد العامة المحصلة نتيجة لانكماش في الدخل القومي حدث تحت تأثير حركة مجالية نزولية اغتضت فيها مستوى النشاط المشار اليه . وهذا العجز قد يمكن قبوله بصفة مؤقتة ولفترة قصيرة ، إذا تم في نطاق سياسة مالية محددة ومرسومة تبعاً لتوازن مجموع الاقتصاد القومي ، وإن كان من الأفضل السعي لمعالجته طالما أن ذلك ممكناً . ويمكن أن تكون الوسيلة الى ذلك إما تخفيض الانفاق العام ، وإما زيادة الموارد العامة ، وإما معالجة الاثنين معاً . وبصفة عامة فإن لكل وسيلة من هذه الوسائل حدودها وخطورتها ولتقف الآن في الجدل على مضمون كل منها



١ - فأما عن أسلوب تخفيض الانفاق العام ، فانه أول ما يثور في الدهن بالنظر الى أن الموارد العامة تنقرر عادة بناء على مستوى الانفاق<sup>(٣٤)</sup> ، وبالتالي فانه من البديهي و حالة العجز ان يخفض الانفاق ليتوازن مع الايراد . وهذا الحل في الواقع لا يعدو ان يكون تطبيقا لمبادئ الفكر المالى التقليدى ، اذ يعتبر الاخير ، كما سبق أن أوضحنا ، الانفاق العام نفقات استهلاكية بحتة وعلى هذا فيكون من المنطق انقاص الاخير ( الاستهلاك العام<sup>(٣٥)</sup> ) . الا ان هذه النظرية التقليدية لا يمكن التسليم بها على اطلاقها في وقتنا الحالى ، وذلك للأسباب التالية : فهي تتعرض أولا ، والسياسة المالية في المالية العامة الحديثة - حيث أصبحت الدولة تلتزم بمشاياع العديد من الحاجات العامة الهامة والاساسية - فطبقا للاخيرة لتحديد الموارد تبعا للانفاق وليس العكس كما ترى هذه النظرية . وثانيا ، فان انقاص الانفاق العام معناه نقص في مجموع طلب القطاع الحكومى وبالتالي زيادة النقص في الطلب الكلى ، وهو الامر الذى يساعد على تقوية الاتجاه الى الازمة مما يزيد في درجة الانكماش الحادث في الدخل القومى . وبلا يتوقف الوضع عند ذلك بل يزداد سوءا اذ يتمخض عن انكماش في الحصيلة الضريبية ، أى في الوارد العامة على اعتبار ان الضرائب تمثل أهم هذه الموارد على الاطلاق ، وبالتالي يؤدي اتباع منطق هذه الطريقة الى تخفيض اضافى في الانفاق العام<sup>(٣٦)</sup> . ومن ناحية أخرى يلاحظ ثالثا ، ان تخفيض الانفاق العام يحمل مقاومة لاتجاه طبيعي اصبح يمثل ظلمة محققة تتمثل في اتجاه معدل النفقات العامة الى التزايد فى المدى الطويل . وأخيرا فإنه من المشاهد ايضا أن بعض النفقات العامة بطبيعتها تعتبر غير قابلة للانقاص ، سواء لأنها ناتجة عن التزامات تعاقدية لا يمكن للدولة التحلل منها ( كتفقات خدمة واستهلاك القروض العامة ) ، أو ان الظروف القائمة لا تسمح بتخفيض بعض بنودها . ومن أمثلة ذلك الاجور والمرتبات وبمختلف محمولة التخفيض للبنود الأخرى ، وإن كان من المتصور النجاح فيها ، فان ذلك لا يكون إلا الى حد معين يكون بعده غير قابلة للانقاص . وبناء عليه ، فان سياسة إنقاص الانفاق العام كوسيلة لمعالجة العجز المالى تعتبر سياسة غير فعالة ومشكوك في نتائجها اذ من الصعب تحديد اثرها على الدخل القومى . ويرجع ذلك الى اننا اذا ما تبينا الآثار المباشرة وغير المباشرة لمثل هذا الانقاص على الدخل ، فانه لا يمكننا تحديد نسبة التخفيض لسد العجز ولا سيما وانه من الصعبه يمكن تحديد الجزء من الانكماش في الدخل القومى الناتج من العوامل الاقتصادية الملازمة لهذا العجز والجزء من الانكماش الناتج عن تخفيض الانفاق العام .

٢ - وبالنسبة لزيادة الموارد العامة ، فإن هذا الأسلوب يعتبر هو الوسيلة المقابلة لإنقاص الانفاق العام ، بمعنى أنه إذا لم يتيسر انقاص هذا الأخير ، فإنه يمكن تحقيق التوازن عن طريق زيادة الموارد العامة . غير أن هذا الأسلوب لا يسلم من بعض ردود الفعل التي ينبئ الإشارة إليها نظراً لتأثيرها في التوازن الاقتصادي العام وبالتالي على توازن الميزانية نفسه . ويقصد عادة بمجانبية الحديث عن زيادة الموارد العامة على الاستزادة من حصيلته الضرائب باعتبارها تمثل في مالية الدول الماصرة أهم الإيرادات العامة . والواقع أن الضريبة لم تعد كما هو معلوم قاصرة على الوظيفة المالية ، بل أصبحت تستخدم لتحقيق أغراض كثيرة غير مالية ( كتحقيق العدالة الاجتماعية بتشديد المعاملة الضريبية على الطبقات الموسرة والغنية ، أو لتحقيق التوازن بين التدفقات النقدية والتدفقات المعنوية أو الحقيقية ، كما هو الحال في الضرائب المفروضة على أنواع معينة من السلع الاستهلاكية ) وعلى هذا فرفع سعر الضريبة مجرد الحصول على مزيد من الحصيلته قد يتعارض مع هذه الأهداف . وبذلك قد نكون ضحينا - إذا ما فرضنا وتحقق توازن الميزانية عن هذا الطريق - بالأمم في سبيل ما هو أقل أهمية بكثير . ومن ناحية أخرى ، فإنه بالنظر إلى الوظيفة المالية للضرائب ، نجد أن للأخيرة حداً أقصى لا يمكن زيادته ، والآ إذا تعدته تنال الضرائب من وهاتها ( المادة المفروضة عليها الضريبة ) ، ومعنى ذلك أنه في حالة تجاوز الضرائب هذا الحد ( وهو ما يعبر عنه بفكرة الطاقة الضريبية والصبة الضريبية الأمثل ) ، سيؤدي هذا إلى انكماش الحصيلته رغم زيادة السعر ، وينتهي الأمر إلى عكس ما هو مطلوب<sup>(٣٧)</sup> . وحتى لو كانت زيادة أسعار الضرائب دون الحد الأقصى ، فإن لهذه الزيادة آثارها الانكماشية بالنسبة للضرائب على الدخل بالنظر إلى أن الزيادة في سعرها تعتبر زيادة للجزء المقطوع من الدخل ، وبالتالي انقاص من الجزء المخصص للاستهلاك والأدخار . ولا يخفى ما لهذا من أثر انكماش لا يكون مرغوباً فيه وقت الأزمة ( أي في حالة الانكماش ) .

وكذلك بالنسبة للضرائب الغير مباشرة على الاستهلاك ، فإن في زيادتها ما يؤثر في الطلب الخاص ، انقاصاً قد يتمشى ، أو يتضاد ، مع الحالة التي يكون عليها مستوى النشاط الاقتصادي في الاقتصاد القومي . وعلى العموم فإنه يمكن القول في حالة زيادة الأسعار الضريبية إلى ما دون الحد الأقصى ، تلافى ما قد ينتج عنها من رد فعل إذا ما إتاحت الدولة سياسة حكيمه في الانفاق ، فيمكنها أن تقوم باتفاق ما تقطعه من الدخل ( في حالة زيادة أسعار الضريبة على الدخل ) أو تعوض ما نقص من طلب خاص ( في حالة رفع سعر الضرائب على الاستهلاك ) في صورة طلب عام ( استهلاك عام ) .

٣ - اما عن اسلوب معالجة النفقات والايادات العامة معا ، فإن التفكير فيه يفرض نفسه بقدور الاسلوبين المتقدمين ، وان كان في الواقع قد يبدو متعارضا مع الاتجاه الى تخفيض الانفاق العام وفي بعض الوقت ريادة الموارد العامة ، لان ذلك يترجم عملا بأثر اكماشي صاف يزيد من حدة الازمة ، وذلك للاسباب التي سبق أن أشرنا اليها حالا ، من أن لا تتبع ريادة الاسعار الضريبية بزيادة في الانفاق العام لتخوض النقص الطارئ على الانفاق العام نتيجة لهذه الزيادة الضريبية . ولكن يمكن التوافق على أمر هذه المعالجة المشتركة بطرق أخرى . فمن طريق التغيير ، لا في حجم الانفاق العام ، ولكن في مقوماته ( أى باحداث تغيير كينفي بدلا من التغيير الكمي ) وذلك بزيادة بعض البنود على حساب البعض الآخر<sup>(٣٨)</sup> ، كالضغط في بند التحويلات على التحويلات الى الخارج مع زيادة التحويلات الى الداخل<sup>(٣٩)</sup> . فمثل هذا الاجراء يعرض كثيرا من آثار زيادة العبء الضريبي على الطلب الكلي . كذلك يمكن أيضا في حالة الانفاق الحربي - في الحدود التي تسمح بها الظروف السياسية والاستراتيجية الخاصة بالدولة والدول المحيطة بها - تخفيض بعض أنواعه ، وذلك عن طريق الاستغناء عن شراء الاسلحة والعتاد الحربي من الخارج مثلاً .

ثالثا - وأخيرا فإنه فيما يتصل بالمعجز الهيكلي ، فإن هذا المعجز يحدث اذا لم تغلظ الايرادات النفقات بهففة مستمرة فيصبح بذلك دائما ويترجم لا بمجرد عدم التوافق بين الايراد والنفقة ، ولكن بعدم توازن الجهاز المالي كله . ويرجع هذا الوضع في العادة الى زيادة الانفاق العام بمعدل يزيد عن القدرة المالية للاقتصاد القومي ككل بجميع مصادره ، اى مقدرة الدخل القومي على تحمل الاعباء العامة بمختلف صورها<sup>(٤٠)</sup> ، وهو ما ينشأ بوجه عام عن كل خلل في هيكل الاقتصاد القومي نفسه اذ قد لا يكون الانفاق العام منتجا انتاجا كافيا . والواقع ان علاج مثل هذا المعجز يختير من ادق الامور اذا حلولنا ذلك بوسائل مالية خالصة وذلك بالنظر الى ان المعجز الهيكلي لما كان مترتبا على اختلاف في الهيكل الاقتصادي ذاته ، فإنه يصبح من المشكوك فيه ان يعزى عدم التوازن الاقتصادي الى مشكلات تنجم أساسا عن مستوى الميزانية ، ولهذا يجب أن يمتد البحث ليضيف الى العوامل المالية ، عوامل اقتصادية متعددة . ولما كان نطلق بحثنا بتحديد أساسا بالهمال المالي ، فإنه يمكن التخفيف من المعجز الهيكلي بوسيلتين أساسيتين : الاولى وتتمثل في العمل على التخفيف من معدل الزيادة في الانفاق العام ، والثانية بالاستزادة من معدل الزيادة في الموارد العامة .

١ - بالنسبة للتحفيز من معدل الزيادة في الانفاق العام فإن هذه النتيجة تنجم الى التخفيف من معدل الزيادة في صافي هذا الانفاق ، غير ان هذا ينبغي الا يتم بطريقة عشوائية وغير مدروسة تضر بما ينبغي ان يتوافر لنفقات الدولة العامة من انتاجية . فالمعروف ان انتاجية هذه النفقات تختلف حسب طبيعة النفقة . فمنها ما هو قليل الاهمية ومنها ما هو عديدها ومنها ما يكون انتاجية عالية . وعلى هذا فنوع من معالجة الانفاق العام بضغط النوعين الاول والثاني المشار اليهما ، لصالح النوع الثالث ، على ان يتم ذلك بالطبع في حدود ما تتطلبه السياسة الاقتصادية والمالية العامة من مقتضيات وما تنبئه من وسائل ، يمكن بهذه الطريقة رفع انتاجية الانفاق العام وبالتالي تخفيف معدل صافي الزيادة فيه .

هذا ويلاحظ ان هناك فرقاً بين معالجة بنود الانفاق العام لمقاومة عجز مالى في النشاط الاقتصادى على النحو السابق الاشارة اليه ، ومعالجة هذه البنود لمقاومة عجز هيكل ، فالمقصود بالاولى هو النهوض بمستوى النشاط الاقتصادى درعاً لحالة الانكماش التى يعاني منها ، وليس المقصود هنا هو انتاجية الانفاق في حد ذاتها ، ولكن الانفاق الكفيل بأداء هذه المهمة السابقة وهو المتعلق اساساً باعادة توزيع الدخل . أما النوع الثانى فهو موجه لعلاج خلل هيكل في تشغيل الاقتصاد القومى وعلى هذا فالانتاجية تحمل هنا الحمل الاول من الاهتمام .

٢ - أما فيما يتعلق بالاستفادة من معدل الزيادة في الموارد العامة ، فإن هذه الوسيلة تعتبر في الواقع نتيجة حتمية - حسب السور العادى للامور - لما ينتج عن الوسيلة الاولى من نتائج ، أى زيادة انتاجية الانفاق العام . فزيادة هذه الانتاجية يترتب عليها في المتداد زيادة في الدخل القومى وبالتالي زيادة للجزء المقتطع منه كإيراد عام للدولة . فمعالجة مختلف مصادر الإيرادات العامة ، وخاصة الضرائب ، يجب الا تكون بصورة مباشرة ومنفصلة عن الوسيلة الاولى ، وإنما مع العمل على زيادة الانتاجية في الانفاق العام ، لأن زيادة الضرائب بمعنى زيادة الجزء المقتطع من الدخل لفقطه هذا الانفاق الذى قد يكون في بعض الاحوال أقل انتاجية من الانفاق الخاص . ويحدث هذا في الحالات التى تنقصر فيها وحللت الاقتصاد العام المختلفة الى الأشخاص الكفاءة في الادارة العامة والادارة الاقتصادية ، أو لما تعاني منه من خلل في تنظيماتها ، أو لتخلف مستواها من ناحية ما يتوافر لها من معارف ووسائل فنية تساهم بها مستوى التقدم العلمى والتكنولوجى السائد في مجالات الانتاج .

هى مثل هذه الاحوال . فإن المنطق يقتضى تخصيص الصرائب لترك أكبر جزء من الدخل القومى لدى الأفراد من ناحية . وكعامل مشجعى لأوجه النشاط الخاص بشرط عدم إلحاق الضرر بالمصلحة العامة القومية . التى تحدد في ضوء مختلف الظروف الواقعية الخاصة بكل مجتمع . وفي كلا الحالتين ما يساعد على تهيئة الفرصة للإرتفاع بانماجية الاقتصاد الخاص<sup>(١١)</sup> . إلا أن ذلك لا يمنع من معالجة مروع الضرائب المنخفضة عن طريق الاستعانة بفكرة « الفراغ الضريبي » السابق لنا التعرف عليها ، لتشجيع أوجه النشاط الاقتصادى المرغوبة وفقا لاهداف السياسة الاقتصادية العامة للدولة ، أى التى تبعد للاقتصاد القومى تولزته<sup>(١٢)</sup> .

وبغرضنا مما سلف ذكره من طرق لعلاج كل من العجز الجالى والمعجز المهيكل وعلاجه في ميزانية الدولة ، نود أن نؤكد هنا على ضرورة مقومة العجز المهيكل وعلاجه لأنه يمثل خطرا كبيرا يتكمن في أنه يعنى وجود خلل ( أو عيب ) في الاقتصاد الذى يوجد به . أما العجز الجالى او المؤقت فيمكن قبوله كما أشرنا الى ذلك من قبل ، ولكن في نطاق سياسة اقتصادية ومالية محددة في مملها ومداها الزمنى ، ومرسومة وفقا لمختلف الاعتبارات اللازمة لتوازن مجموع الاقتصاد القومى .

## (٢) - مفهوم العوازن المالى وكيفية إدماج الميزانية الموزانة في نظامه :

غير أن توازن الميزانية على التفصيلات المتقدمة ، ومع أفضلية تحقيقه الذى يتمشى مع الأهداف المحددة للسياسة الاقتصادية والمالية في الدولة ليس غرضا في حد ذاته ولكن المهم هو ان يكون وسيلة لتحقيق التوازن الكلى العلم ، والذى يعتبر التوازن المالى احد ركائزه الاساسية ، وفي السطور التالية نتناول بشيء من البيان كيفية إدماج الميزانية المتوازنة في هذا النوع من التوازن ، وهو الأمر الذى يلزم له أن نتعرف بناء على مفهوم التوازن المالى قبل ان نستغرق في بيان هذه الكيفية .

يقصد بالتوازن المالى بصفة عامة ما تعدته المصادر الإيجابية في ميزانية الدولة من حقن يعوض ما يترتب على مصادرها السالبة ( النفقات ) من تسرب بما يؤدى الى التطابق بين العناصر المالية والعناصر الاقتصادية التى يتكون منها هيكل الاقتصاد القومى ، أى بما يفوق في النهاية علاوة على التوازن الكلى ( او الحسابى ) ، الى احداث توازن كفى ، يتمثل في التوازن الاقتصادى للمالية العامة . وبمعنى آخر يمكن القول أن وراء توازن النفقات ( التسرب ) مع الإيرادات ( الحقن ) في فترة الميزانية يجب الأخذ بعين الاعتبار التوازن الكلى والكيفى للجانبين السلبى والإيجابى في ميزانية الدولة . ويدخل عموما في الجانب

الائتماني إيرادات الدولة الاقتصادية ( أى فائض الاقتصاد العام ) ، وحصيلة الضرائب المفروضة ( باعتبارها موردا سياديا ) ، ويندرج في الجانب السلبي الدين العلم الداخلى والمخارجى بكافه صوره ( وعلى الأخص الناتج من القروض العامة ) وجميع الالتزامات التى تتحمل بها الدولة .

ويمكن تفسير ذلك بما هو معلوم من أن غرض كل عنصر من العناصر المتقدمة يتمثل في انتاج مقدار معين من المنافع الاقتصادية وذلك عن طريق استخدام الدخل فيتحقق التوازن الاقتصادى للمالية العامة عندما تسوى على الأقل المنافع التى تنتج من توظيف الدولة للموارد العامة مع تلك التى كانت سوف تنتج فيما لو تركت هذه الموارد لدى الافراد واستغلت بمخرفهم . فمن المعروف أنه عند حد معين من الدخل الفردى يستعمل ما زاد عنه في استخدامات ذات انتاجية ضعيفة<sup>(١٢٣)</sup> . فواجب على الدولة اذن ان تقتطع هذا الجزء الفائض للاستفادة منه على أفضل وجه ، أى بتوظيفه في مجالات من النشاط ذات إنتاجية أعلى . وعلى هذا فانه يمكن القول ، أن التوازن المنشود يتحقق إذا ما بلغت المنافع التى ينتجها مجموع الاستخدامات في هذه المجالات أكبر زيادة ممكنة في الدخل القومى . وعليه فانه ينقص الدخل القومى ، فان ذلك يعتبر دليلا على ان التوازن قد اختل نتيجة الزيادة في الانفاق العلم ، أما اذا استمر الدخل في الزيادة فمعنى هذا اننا لم نصل بعد الى التوازن ويمكن بالتالى زيادة الانفاق . وبناء على ما تقدم فالتوازن الاقتصادى للمالية العامة هو الحالة التى يبلغ فيها انتاج مجموع الاقتصاد القومى أقصى ما يمكن أن يصل اليه .

وعلى العموم فان إدماج توازن الميزانية في التوازن العلم بالمفهوم المتقدم يعتبر من الأهمية بمكان وذلك بالنظر لما يترتب على الزيادة المستمرة في النفقات العامة ومكوناتها من تفور في طبيعة المشكلة المالية . فمع هذا التفور اصبحت ميزانية الدولة ( أى موازنة الاقتصاد العلم ) في موقف تضطر منه ان تعتمد ، فضلا عن الحصيلة الضريبية المستقلة الى سلطتها السياسية في المجتمع والثى تعتبر من وسائل التمويل العادى للنفقات العامة ، على الموارد الأخرى التى كانت تعورها النظرية التقليدية من قبيل الإيرادات الاستثنائية ، كالاتجاه الى الوسائل الائتمانية وخلق نقود جديدة . ( التوسع الائتماني ) . وعلى هذا الأساس فقد اصبحت ينظر الى توازن الميزانية ليس على استقلال ، ولكن من خلال التوازن المالى . ففى زيادة في الجانب السلبي من الذمة المالية للدولة يجب أن يتمخض عنه زيادة في الجانب الايجابى تكون مساوية لها على الأقل . وبالتالى لم يعد القرض العلم موجها فقط الى مجرد سد عجز في الميزانية لضعف نفقات قد تكون قليلة الانتاجية ، بل اصبحت من الضرورى لاعبارها قد قام بمهمة في سد هذا العجز ، أن يُستخدم استخداما يكون من نتيجته

تغطية خدمة فوائده واستهلاكه بطريقة مباشرة أو غير مباشرة ، وكذلك الحال في خلق نفود جديدة ( أو توسيع نطاق الائتمان ) فينبغي ألا يكون المقصود به مجرد زيادة اسمية تغطي ظاهريا حالة عجز الميزانية ، ولكن يجب أن تتمخض هذه الزيادة الإسمية و الدخل القومي<sup>(٤٤)</sup> عن زيادة حقيقية تساعد على تحقيق التوازن بين التدفقات النقدية Flux القومي » Monétaire والتدفقات الحقيقية أو المبنية « Flux Réel »

(ب) - ادماج التوازن المالى وتوازن الميزانية فى التوازن الاقتصادى العام للاقتصاد القومى :

( ١ ) - التوازن المالى وإدماجه فى التوازن الاقتصادى العام :

يعتبر توازن الميزانية والتوازن المالى بالمفهوم السابق ايضا من البند السابق من أهم عوامل تحقيق التوازن الاقتصادى العام للاقتصاد القومى والمحافظة عليه . فمن المعروف ان التوازن المالى فى ظل ميزانية متوازنة ، وهو ما يترجم بالتوازن الاقتصادى للمالية العامة ، يتحقق اذا ما تعادلت ، بشكل أو بآخر ، المنافع التى انقطعت من الدخل القومى باسم ايراد علم . ويعنى هذا بمعنى آخر أن عدم التوازن المالى يرتد أساسا الى تجاوز المصادر ( أو العناصر ) السالبة فى مالية الدولة لعناصرها الايجابية . ومثال ذلك ان تعقد الدولة قرضا عاما لتجديد شبكة الطرق المستخدمة والبضائع فى سائر انحاءها ، ففى هذه الحالة يجب ان يتحقق نوعان من التوازن : فمن ناحية يجب أن تكون المديونية الناتجة عن هذا القرض قد قابلها زيادة فى القيمة الاقتصادية لشبكة الطرق المشار اليها . ومن ناحية اخرى فانه يلزم ان تكون تسوية العبء المالى للقروض مرتبطة مع معدل الاستهلاك الاقتصادى للتحسينات التى أدخلت فى هذه الشبكة . وتعلينا على هذا المثال فإن الملاحظ ان التوازن الثانى يعتبر أهم من التوازن الاول . فلذا زادت العناصر المالية السالبة ، فان هذا يعد علامة على ان القرض قد استخدم استخدما خاطفا . أما اذا كانت العناصر الايجابية هى التى فاقت فى آثارها العناصر السالبة ، فان هذا يدل على ان الاستثمار قد تم تمويله بمصادر مالية اخرى غير القرض ، لو ان الاستهلاك المالى للقروض اسرع من الاستهلاك الاقتصادى للتحسينات . وعلى كل حال فان الدولة تفتنى فى هذه الحالة الاخيرة ، وتفقر فى الحالة المعكسة ( الأولى ) .

ولكن يجب ألا تقتصر على هذا المظهر الخارجى اذ علينا ان ندقق البحث لثرى ما اذا كان عدم التوازن المالى سيتبنى بزيادة فى الناتج الاجتماعى « Social Product » او ينقص فيه . وهذه الرؤية ليست بالامر المسمر . فالمنافع المقصطة من الدخل القومى باسم ايراد

عام تتم في وقتنا الحاضر في صورة نقدية . وعلى هذا فإنه كلما زاد الدخل القومي قلت منفعة الوحدات النقدية المقطعة . ( حيث يقل الشعور بالضرورة نتيجة لذلك بالتطبيق للتحليل الحدى ) . وكلما كان استغلال الدولة لهذه المنافع المقطعة من الدخل استغلالاً رشيداً Exploitation Rationnelle كلما بيع الاكماش الذى يحدث في الدخل نتيجة لتحصيل الإيراد العام زيادة في الناتج القومي نتيجة للانفاق ، حيث يحدث ذلك على وجه الخصوص عن طريق الاستثمار . فإذا كان الاقتصاد القومي في حالة توازن ، فإن الاستثمار العام « Investissement Public » ، يكون ذا انتاجية أعلى من الاستثمار الخاص « Investissement Privé » ويتحقق بالتالي التوازن الاقتصادى للمالية العامة الذى يؤدي بدوره الى حلول توازن عام ( مع كمية الناتج القومي ) في مستوى اعلى من ذى قبل . ويتبع هذا نتيجة مباشرة تتصل بكل من الادخار والاستهلاك في المجتمع . فمن المعروف ان المجتمع ( من خلال مستوى النشاط الاقتصادى والاجتماعى الذى بلغه وكيفية اتمام عملية الانتاج والتوزيع فيه ) هو الذى يقدر نفسه تقسيم الدخل القومي بين اغراض الادخار والاستهلاك<sup>(٥٩)</sup> . وهذا التقسيم يحدد بدوره مستوى الدخل القومي إذ أن الدولة عندما تنجى ايراداتها العامة ، فإنها تقتطع بذلك مبالغ نقدية كانت موجهة أصلاً الى الادخار أو الاستهلاك ، وبناء عليه فإنه على اساس الكيفية التى تستغل بها الدولة هذه الموارد ، أى أنه بحسب اذا ما كان هذا الاستهلاك منتجاً أو غير منتج ، تستطيع ان تعدل من حجم الناتج القومي ، وينشأ عن هذا توازن جديد ، وبالتالى ناتج اجتماعى جديد . فإذا استطاعت الدولة ، وبهذه صعوبات تذكر ، ان تقتطع المبالغ المكتسبة لو المستغلة في استثمارات قليلة الانتاجية لو استهلاكية غير منتجة ، فإنه يكون بمقدورها ان تزيد من الناتج الاجتماعى بشرط ان يتم استغلالها لهذه المبالغ المقطعة ، استغلالاً اكثر انتاجية ، وفي هذه الحالة يجرُ التوازن الاقتصادى للمالية العامة توازناً اقتصادياً علماً على مستوى اعلى من الرفاهية .

## (٧) - توازن الميزانية وادماجها في التوازن الاقتصادى العام مع الاشارة للملاحظات اختلفة لعدم التوازن وأساليب معالجتها :

هنا عن إدماج التوازن المالى في التوازن الاقتصادى العام . أما عن ادماج توازن الميزانية في هذا التوازن الأخير فإنه لا يتنىس إلا بدمجها أولاً في التوازن المالى ، على النحو الذى أشرنا اليه من قبل . ولهذا فبما يتعلق بهذا الدمج ، فإنه يجب ان يتم توازن الميزانية العامة على اساس لا يؤثر في الصير النقدى للناتج الاجتماعى . فإذا لم يتحقق مثل هذا التوازن ، أى اذا ظهر عجز في الميزانية ، فإن ذلك من شأنه أن يقود الى حالة من عده



التوازن بين الناتج القومي الذى يظل نسبة ثابتة ، والدخل القومي ( التغير النقدى للناتج القومي ) الذى سيزيد بزيادة الانفاق العلم ، وترجم هذه الحالة عملا بزيادة تضخمية فى الاسعار . وهكذا فان عدم توازن الميزانية يقضى الى عدم توازن اقتصادى عن طريق الائتمان . وبأخذ ما تقدم فى الاعتبار ، فان التساؤل يظل قائما لمعرفة الكيفية التى يتم بها الادماج الاقتصادى للميزانية فى التوازن العام للاقتصاد القومى .

وفى الواقع ، وكما هو معروف من استقصاء الظواهر الاقتصادية والمالية فى التطبيق ، أن هذه الظواهر تعطي دائما آثارها الى الامام ، وبالتالي فان السياستين الاقتصادية والمالية وان كانتا تستخدمان فى تنظيم المجالين الاقتصادى والمالى فى الدولة لفترة معينة ، إلا أنهما يقومان على النتائج التى تحققت خلال الفترة الزمنية السابقة . ( مقياس عادة بهام واحد ، أو بعدد معين من الأعوام ) . وكذلك الحال بالنسبة للميزانية ، فعند وضع ميزانية الدولة لسنة مقبلة ، فانه لا يمكن أن تكون جزءا منديجا فى الخطة ( أو البرامج ) الاقتصادية والاجتماعية القائمة ، بل يجب أن تقوم أساسا على أساس النتائج المحققة خلال ما سبقها من ميزانيات . ( أى بالنظر الى السنوات السابقة عليها ) . فمن المعتاد أن تكون الميزانية متوازنة توازنا سابقا ، ولكن كثيرا ما ينتهى هذا التوازن الى عدم توازن لاحق . فالادماج الاقتصادى للميزانية يبدأ اذن من هذه النقطة ، أى من عدم توازن الميزانية السابقة ، للوصول الى ادماج توازن الميزانية فى التوازن الاقتصادى الكلى .

وعلى هذا فانه يمكن تصور أربع حالات تواجه المسؤولين عن مالية الدولة مرتبة ترتيبا تصاعديا بحسب درجة تعقد ما تنهيه من مشكلات : إما توازن اقتصادى يقترن فى الميزانية فى نفس الوقت ، وإما توازن اقتصادى مع وجود عجز فى الميزانية ، وإما عدم توازن اقتصادى وتوازن ميزانية ، وأخيرا عدم توازن اقتصادى مضافا اليه عدم توازن الميزانية . وفيما على فاننا نخص كل حالة من هذه الحالات بكلمة موجزة توضح فيها كيفية امكان التغلب عليها .

١ - فى الحالة الاولى حيث يوجد التوازن الاقتصادى وتوازن الميزانية ، فان هذه الحالة تعتبر أبسط الحالات ، إذ ليس على المسؤولين إلا تعدية هذا التوازن الى السنة موضوع التقدير مع ادخال ما يلزم من تعديلات تقتضيها السياسة المالية النامية ، وعادة ما يترجم هذا التوازن السابق بالنسبة للسنة موضوع التقدير الى توازن لاحق ، إلا فى الاحوال التى يحدث فيها خطأ فني فى التقدير او مئدى فى الحساب ، وهى احوال نادرة الحدوث .

٢ - أما في الحالة الثانية وهي التي يوافر فيها التوازن الاقتصادي مع وجود عجز في الميزانية ، فإن عدم توازن الميزانية يعتبر ذا طبيعة غير اقتصادية يقوم على أساس تفضيلات الدولة السيادة أو الادارية : كأن يحدث العجز في الموارد العامة نتيجة لاعفاات ضريبية ، أو لزيادة في الانفاق ناتجة من رفع المرتبات او الزيادة في التحويلات الاجتماعية ويعد عدم التوازن في هذه الحالة أمراً لازماً لاعادة الانفاق الكلى للدولة الى مستوى اليراد الاجمالى لها . وفي هذه الحالة إما أن تُبنى الميزانية على اظهار هذا العجز في التقديرات ، أو تحلّول تحقيق توازن حقيقى لها . ويلاحظ في هذا الصدد أن كلاً من الطريقتين يؤدى الى نفس النتيجة اذا ما أحسن استخدامه بصورة تمكن من اقتطاع فائض المدخرات الموجودة لدى الافراد بأحد سبلين : إما عن طريق القروض اذا ما اختيرت طريقة تقديم الميزانية بعجز أو برفع الاسعار الضريبية اذا ما قُصِّل تحقيق توازن حقيقى لها ، وإما الطريقتان معا اذا لم يكف رفع السعر الضريبى لسد العجز . وبهذا يكون قد احتفظ بالتوازن الكلى للاقتصاديين العام والخاص بالاختيار بين الوسائل المناسبة ( الضريبة أو القرض ) ، أى الاختيار بين التأثير على الاستثار ، أو على الادخار وتحديد الوقت الاكثر ملائمة لاصدار القرض العام . وبصفة عامة فإنه ينبغي عند سلوك أحد الطريقتين المتقدمتين ، أو كليهما أن يراعى التوازن المالى بالمعنى سابق الاشارة اليه ، اذ أنه في الحالة التي يسفر فيها تقديم الميزانية بعجز ، أو متوازنة عن عدم توازن مالى ، فإن الأخير لا بد أن يؤدى الى عدم توازن اقتصادى .

٣ - وفي الحالة التي يحدث فيها العكس ، أى حالة عدم توازن الاقتصاد وتوازن الميزانية ، فإن عدم التوازن الاقتصادى قد يكون ناشئاً عن زيادة في الانفاق أو نقص فيه . فلذا كان ناتجها عن زيادة في الانفاق الكلى ففى هذا الفرض يكون من الطبيعى وجود عدم توازن في الميزانية اذ يوجد دائماً ارتفاع تضخمى ينتج عنه زيادة في نفقات الدولة في الوقت الذى تزيد فيه إيراداتها ولكن ليس بنفس النسبة . الاّ اننا افترضنا في الوضع الحالى أن الميزانية متوازنة رغم وجود هذه الزيادة التضخمية في الانفاق . ومعنى هذا إما أن تكون الضرائب المفروضة من الحساسية بمكان بحيث تزيد حصيلتها بزيادة الدخل القومى بنفس النسبة أو بنسبة أكبر بحيث تغطى ما يطرأ على الانفاق العام من زيادة ، وإما أن تكون الزيادة في الانفاق الكلى راجعة الى الزيادة في الانفاق الخاص . وأياً ما كان الوضع المتقدم فإنه يجب معالجة عدم التوازن الكلى بممارسة الوسائل المضادة للتضخم وخاصة تجنب خلق نقود جديدة مع العمل في نفس الوقت على التوفير و للانفاق العام اذا كانت هناك زيادة فيه ومقطعة بالزيادة في خصبة الصبىة الناتجة عن حسية النظمه الضريبى

القائم ، او زيادة العبء الضريبي اذا لم يمكن هناك زيادة في الانفاق . وبمعنى آخر تحقيق  
وهر في الميزانية يستخدم في سداد الديون التي عقدتها الدولة مع بنك الاصدار أما في  
المرص الثاني لعدم التوارد الاقتصادي . فانه يحدث في الحالة العكسية وهي عدم كفاية  
الانفاق الاجمالي الامر الذي ينعش معه أن يؤدي الى انخفاض الدخل القومي وبالتالي  
الحصيلة الضريبية . فإذا حدث هذا الانخفاض فإنه لا بد وأن يسجم عنه عدم توازن لاحق  
للميزانية ويصبح من الضروري العناية بأمر هذا المعرج عن طريق اختيار الطرق المناسبة  
لتغطيته ولا يتم هذا بالطبع عن طريق تخفيض الانفاق العام ، إذ أن ذلك ينتهي الى تفاقم  
الحالة الانكماشية الموجودة ، ولا عن طريق رفع أسعار الضرائب لأن له أثراً ماثلاً ، وعلى  
هذا فإنه لا يبقى الآ طرق باب القروض العامة التي تستطيع تعبئة ما لدى الافراد من  
أموال مكتنزة والتي يشهد على وجودها هذه الحالة من الانكماش . وفي ذات الوقت فانه  
يمكن الالتجاء الى التوسع الائتماني عن طريق خلق نقود جديدة بشرط أن تستخدم هذه  
الاحيرة في تمويل إنفاق استثمائي . ( وذلك في الحالات التي يتوافر للاقتصاد القومي  
الظروف المواتية لاجداث زيادة في طاقته الانتاجية ) . وبمعنى آخر يجب الحرص دائماً على  
استمرار تحقيق التوازن المالي فهو الطريق الطبيعي الموصل الى التوازن الاقتصادي العام .

٤ - وأخيراً ، فانه في الحالة التي يتعلم فيها التوازن الاقتصادي وتوازن الميزانية في  
وقت واحد ، فإنها تعد أكثر الحالات تحقيداً نظراً لشمول عدم التوازن للجانبين معا .  
ويمكن التمييز في هذا الشأن بين نوعين من عدم التوازن المالي ، الأول يتخذ شكل ظاهرة  
واحدة ، والثاني ينقسم الى ظاهرتين تتعارض كل ظاهرة فيما مع الأخرى .

ففي النوع الاول الذي يبدو فيه عدم التوازن للاقتصاد والميزانية في مظهر  
واحد ، فانه يحدث اذا ما زاد الانفاق الكلي على الموارد الكلية في نفس الوقت الذي يزيد  
فيه الانفاق العام على الحصيلة الضريبية . ففي ظل هذا الوضع نجد أن عدم توازن الميزانية  
يزيد من عدم التوازن الاقتصادي في الوقت الذي يعمل فيه الاخير على الزيادة من سابقه  
ويمثل ذلك وضعاً على جانب كبير من الخطورة إذا لم يتنبأ له سبيل العلاج السريع<sup>(٤٦)</sup> .  
والعلاج هنا يجب أن يكون فعالاً ومؤثراً ولا يتم ذلك الا بالعمل في اتجاهين متلازمين :  
الاول يهدف فيه الانفاق العام لاجداث وفر فيه مع مستوى الحصيلة الضريبية الموجودة  
فعلاً ، والثاني ، يهدف الانفاق الخاص عن طريق رفع الاسعار الضريبية وبخاصة على  
الاستهلاك رفعا مانعاً . ومع السور في هذين الاتجاهين فانه يمكن للدولة أن تلجأ الى  
الاقتراض العام بشرط آلا تستخدم حصيلة القروض في تمويل نفقاتها العامة ، وآلا فإنها

بذلك تكون قد أضاعت الاثر الانكماشى المنشود من وراء هذه القروض .

وفي الوضع المضاد ، أى اذا ما كان هناك نقص فى الانفاق الكلى مصطحباً بنقص فى الانفاق العلم يحقق نقصاً و الميزانية فإن علاج الوضع الحالى يعتبر أسير من الوضع السابق عليه حيث تقابل هذا الوضع عادة فى نهاية تطبيق سياسة انكماشية . وعلى هذا فانه يعتبر اعادة التوازن هنا عن طريق زيادة الانفاق العلم باستخدام فائض الميزانية ، هو الذى يعرض نقص الانفاق الكلى . فلذا كان عدم التوازن أخطر من أن يعالج بهذه الطريقة ، فيمكن للدولة الالتجاء الى الفرق بشرط أن تحول به برنامجاً واسعاً من الانفاق العلم ، وهذا بالطبع مع الحرص دائماً على ما يفرضه التوازن المالى من اعتبارات .

أما فى النوع الثانى من عدم التوازن الاقتصادى الذى يأخذ مظهرها مضاداً لعدم توازن الميزانية ، فان من خير الامثلة الدالة عليه أن يوجد اتجاه لزيادة الانفاق الكلى والموارد العامة فى نفس الوقت . هذا النوع يحمل فى طياته علاجه اذا ما استطاعت السياسة المالية أن تحافظ على هذا التضاد بل وتقوى منه لتجعل من كل شق فيه مصححاً لوضع الشق الآخر ، اللهم الآ فى حالة ما اذا كان التضاد ( أو التعارض ) مُبالِغ فيه<sup>(٤٧)</sup> . ففى هذه الحالة الأخيرة يصبح هدف السياسة المالية التخفيف من هذا التعارض وذلك عن طريق تثبيت الانفاق العلم عند مستوى معين وبالتالى تثبيت الحصيلة الضريبية عند هذا المستوى . وبصفة عامة فانه فى كل هذه الحالات وغيرها ممتن هى على شاكلتها تعتبر الأسلحة المالية من الوسائل الفعالة التى يمكن استخدامها لاعادة التوازن ، سواء للميزانية فى حد ذاتها ، أو المالية العامة ، ومحاوله اعادة التوازن الاقتصادى العلم ، وذلك فى حدود السياسة الاقتصادية والمالية للدولة التى تمثل بغير أدنى شك جزءاً منها .

#### (ج) - إدماج التوازن المالى والاقتصادى فى التوازن الاجتماعى العلم للمجتمع ( الموازنة العامة وتوزيع وإعادة توزيع الدخل القومى ) :

يعنى التوازن الاجتماعى بوجه عام تحقيق العدالة فى توزيع الدخول والثروات بين المواطنين بحيث تنعدم الفروق الصارخة للمستويات المعيشية فيما بينهم فلا يستأثر فريق بجميع الثروات الاقتصادية أو بأكثرها ويحرم منها أو يكاد فريق آخر<sup>(٤٨)</sup> . كما يعنى هذا التوازن أيضاً أن تتضاءل على الأقل الفوارق الاجتماعية بين الطبقات بحيث تصبح هذه الأخيرة متقاربة فى الامكانيات والتطلعات ، لما لأهمية ذلك فى الحد من مظاهر الصراع والتناحر الطبقي حيث يعد ذلك من الامور اللازمة لتفيع الظروف المواتية للاستقرار الاجتماعى ، وهو الأمر الذى يعتبر المقدمة الأولية والضرورية لضمان استمرار عملية

التنمية والتقدم الاقتصادى فى كافة المجتمعات الانسانية . والواقع أن هذه المجتمعات بصفة عامة لا تزال بعيدة - الى حد كبير - فى عالمنا المعاصر عن تحقيق هذا التوازن فى كل من المعنيين المتقدمين ، بل ان التفاوت الاجتماعى والكثير من المظاهر المنافية للعدالة الاجتماعية لا يزالان معتبرا من أبرز الظواهر الاجتماعية ، ولا سيما الاقتصاديات الرأسمالية والمتخلفة ، حيث يتجمع الجانب الاكبر من الثروة القومية ( وبالتالي الدخل القومى ) بين ايدى القلة فى حين تنقسم الاكثية الباقية من الشعب جزءاً ضئيلاً من هذه الثروة<sup>(٤٩)</sup> . ومن البديهي أن يسفر قيام هذا الوضع واستمراره عن العديد من النتائج الشاذة والضارة على المستويين الاجتماعى والاقتصادى فى الدولة والتي تختلف فى نوعيتها وفى حدوثها من مجتمع الى آخر بحسب المشكلات القائمة .

#### ( ١ ) - دواعى العدالة التوزيعية ومفهومها ودور الموازنة العامة فى تحقيق مقصديتها من خلال السياسة المالية للدولة المتعلقة بتوزيع الدخل القومى وإعادة توزيعه :

أما عن الاسباب المفسرة للمقايرة فى توزيع الثروات والدخول والتي تقود الى انعدام العدالة فى هذا النطاق فانها تتمثل فى عدد من العوامل نذكر منها : الاختلاف فى حجم ما ينقل من ملكية وسائل الانتاج من شخص الى آخر عن طريق الارث او التصرفات غير العوضية كالهبات ، واختلاف انتاجية العمل من فرد الى آخر وبصفة عامة نمط توزيع المواهب الفردية ، ودرجة التكافؤ فى الفرص وخصوصاً من النواحي العلمية ، ومدى توافر الظروف المواتية للسيولة الاجتماعية<sup>(٥٠)</sup> ، وطبيعة أسواق مختلف السلع والخدمات ، ومن بينها أسواق خدمات عناصر الانتاج ومدى ما يسود فيها من عناصر المنافسة أو الاحتكار . وبالإضافة الى ما سبق فإن الدخل القومى يتوقف على توزيع السلطة الاقتصادية وعلى القوى الضاغطة لمختلف الطبقات والفئات فى المجتمع . والتي تعرف بمجماعات الضغط الاجتماعية « Groups de pression Sociale » فعلى سبيل المثال ، قد تساعد القوانين الوضعية على تركيز الثروة فى فئة معينة من المواطنين وإنقاذها من جيل الى آخر ، كما تؤدي نظم الملكية الفردية والميراث الى عدم التناقص فى تركيب الدخول . ويساهم توفير الفرص التعليمية والصحية وفرص العمل المتكافئة من ناحية أخرى فى الحد من التفاوت فى توزيع الدخول والثروات . وعندما تتغلغل مظاهر الاحتكارات ترتفع الأرباح الاحتكارية والدخول غير المكتسبة وبالتالي تزداد الفوارق بين الطبقات . وتشترك العوامل المتقدمة ( وغيرها ) فى تحديد شكل توزيع الثروة والدخل حيث ينتج عنها درجة معينة من التفاوت فى مراكز الافراد من هاتين الناحيتين وبالتالى فإن النتيجة النهائية لذلك

قد تتفق مع المفهوم السابق في المجتمع عن العدالة التوزيعية كما قد تختلف عنه ، وهنا يثور التساؤل عن المقصود بفكرة العدالة في هذا الشأن .

والواقع أن فكرة العدالة تقوم في أسسط معانيها عن مفهوم فلسفى وأخلاق يختلف مصوبه ومحتواه باختلاف الظروف الاقتصادية والاجتماعية بل والحضارية . وفي المجتمعات الحديثة يرتبط هذا المفهوم بظواهر محددة ومن بينها الظواهر الخاصة بتوزيع الدخول والثروات وظاهرة الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية<sup>(٥١)</sup> : وبناء عليه فإن نوافر العدالة التوزيعية ( أو عدم نوافرها ) يرتبط بوجود ( أو عدم وجود ) العدالة في توزيع الدخول ، أو الثروات ، أو الرفاهية .

ولقد شغلت مشكلة التوزيع وإعادة التوزيع بما يحقق العدالة في هذا المجال بال المفكرين الاقتصاديين والمالين بل وغيرهم من الفلاسفة ورجال الدين . ونتيجة لمجهودات هؤلاء المفكرين فقد ظهرت عدة نظريات في معالجة هذه المشكلة من أهمها نظريات التضحية ، أو القدرة على الدفع « *Sacrifice ability to pay theories* » ، ونظريات المنفعة « *Benefit theories* » المتعددة . ولسنا هنا بصدد تفصيل هذه النظريات المختلفة فذلك مجال يسهل الاحاطة به في كثير من المراجع المتخصصة<sup>(٥٢)</sup> . ولكننا نود أن نشير الى انه بالرغم من كثرة ما كتب في شأن عدالة التوزيع ، فإن مشكلة التعريف بها لا تزال تمثل موضوعا ذا طبيعة جدلية اذ تختلف مواقف الافراد والجماعات إختلافاً بينا . فما يكون عادلا في نظر البعض ، قد لا يكون بالضرورة كذلك في رأى غيرهم ، وما قد يكون عادلا في وقت معين أو في ظروف معينة قد لا يكون كذلك في فترة أخرى أو في ظل ظروف مختلفة ، ومن ثم فإن مفهوم العدالة يحتر من المفاهيم النسبية التي تختلف وتتغير وفقا للزمان والمكان .

فهو في المجتمعات الرأسمالية في القرن الماضي يختلف عنه في الوقت الحاضر . ففي القرن التاسع عشر كانت الفلسفة السائدة تهر الثغرات الكبير في توزيع الدخول والثروات وترى فيه أمراً يتفق مع طبيعة الاشياء ، وذلك بحجة التشجيع على الادخار والتراكم الرأسمالي . وفي الوقت الحالى يتطلب العدالة الحد من الثغرات في التوزيع والاقبال منه ومن ثم تزداد أهمية الضرائب التصاعدية على الدخل ، بينما كانت الضرائب غير المباشرة على سلع الاستهلاك هى الغالبة فيما قبل القرن العشرين<sup>(٥٣)</sup> . كما قد يختلف مفهوم العدالة وفقا للنظم الاقتصادية والاجتماعية القائمة . ففي ظل النظام الرأسمالي « *Système Capitaliste* » ، تعتبر الدخول الغير المكتسبة كنتيجة للملكية الفردية والاحتكار احدى النتائج المنطقية للمبادئ التى يقوم عليها هذا النظام والىها يرد السبب الرئيسى للثغرات في

التوزيع في الاقتصاديات الرأسمالية . ومن ناحية أخرى فإن الدخول المشار إليها تعتبر ظاهرة تتناقى مع طبيعة النظام الاشتراكي *Système Socialiste* القائم على الملكية العامة ( أو الجماعية ) لوسائل النتائج الأساسية ، ومن ثم فإن توفير العدالة بمعناها الاقتصادي والاجتماعي يقتضى القضاء على هذا المصدر من مصادر الدخل ، أو التضيق في نطاقه الى أقصى الحدود الممكنة .

كما أن إعادة التوزيع وأنسب الطرق الملائمة لإحداثه ، تمثل هي الاخرى مجالاً لم تتوحد فيه الآراء بعد ، وإن كان يمكن القول انه يقصد بهذه العملية بالمعنى الواسع الإشارة الى وضع معين تقوم فيه الدولة بتغيير الأوضاع الاقتصادية لختلف أفراد المجتمع وذلك عن طريق التدخل باستخدام الوسائل المالية وغير المالية على السواء . ويتضمن هذا التعريف بالضرورة مقارنة هذا الوضع بوضع آخر لا تتدخل فيه الدولة . أى أن إعادة التوزيع تتضمن المقارنة بين وضعين ، الوضع الاول تقوم فيه الدولة بالتدخل لتغيير التوزيع ، والثاني لا تقوم فيه الدولة بإجراء أى تغيير في التوزيع حيث يمكن أن تعرف الاعادة بمقارنة هذين الوضعين<sup>(٥٣)</sup> . وبناء على ما تقدم فإن تعريف إعادة التوزيع يتطلب اذن تحدي المقصود بالأوضاع الاقتصادية التي تخضع للتغيير بواسطة الدولة وهو الأمر الذى يلزم لاتخاذ تحديد المعيار الذى يمكن استخدامه لقياس هذه الأوضاع . وفي هذا الصدد فانه يوجد اكثر من معيار . ومن بين المعايير المطبقة في هذا الشأن وأكثرها أهمية ، يمكن ان نذكر ثلاثة معايير ، هي الدخل ، والاستهلاك ، والثروة ، وإن كان يلاحظ ان معيار الدخل يلقى قبولا واسعا كأساس لدراسة الآثار التوزيعية لمالية الدولة بالمقارنة مع المعيارين الآخرين<sup>(٥٤)</sup> . وبصفة عامة فإن من الملاحظ في معظم الدول المعاصرة - ان لم يكن جميعها - وجود ظاهرة عامة مؤداها التسليم بضرورة تدخل الدولة في توزيع الدخل ، وهو امر يعتبر ناتجا في المقام الاول مما أظهره الواقع من عدم جدوى ترك الأوضاع الاقتصادية تتفاعل تفاعلا مرسلا من خلال قوى السوق ( المبنية اساسا على التفاعلات التى تحدث بين الطلب والعرض ) لتحقيق العدالة في هذا الخصوص . ولقد ترتب على التسليم بدور الدولة في تغيير توزيع الدخل ( وإعادة هذا التوزيع ) أن نشط المفكرون في البحث عن الطرق الموصلة الى تحقيق هذا التغيير . وفي الواقع تستطيع الدولة تغيير توزيع الدخل بعدد من الطرق ومن بين هذه الطرق الاستعانة بميزانية الدولة والكميات المالية الواردة بها ( النفقات والإيرادات العامة ) في اطار ما تهدف اليه السياسة المالية من حسن توزيع للدخول وإعادة هذا التوزيع بما يكفل تحقيق اعتبارات العدالة الاقتصادية والاجتماعية<sup>(٥٥)</sup> .

وبيان ذلك أن أننا نعلم من دراستنا لمختلف العناصر المالية للاقتصاد العام ان الدولة لا تحتفظ لنفسها بشئ من موارد أو مدخلات مولزتها العامة ( الإيرادات ) بل تعيد الى التداول جميع هذه الموارد ( أو أكثرها ) من خلال ما تقوم به من انفاق عام . هذا الانفاق بما يشتمل عليه من بنود متنوعة للنفقات العامة ، له آثاره المتعددة على توزيع الدخل الحقيقية العامة والخاصة .

**لنمن ناحية أولى ، فان الانفاق العام في اطار سياسة مالية معينة ، يؤدي الى احداث تغييرات في توزيع الدخل الحقيقي الخاص من راويتين :**

**الاولى -** أنه بزيادة الدولة لنفقاتها على السلع والخدمات ونوجيهها لأكبر قدر من الموارد المملعة لاشباع الحاجات العامة ، تنخفض كمية الموارد المتاحة لاشباع الحاجات الخاصة ، وبعبارة أخرى ينخفض مستوى الدخل الحقيقي الخاص وقد يؤدي هذا في نفس الوقت الى تغير توزيع الدخل الحقيقي في القطاع ( أو الاقتصاد ) الخاص حيث يتوقف هذا التغير على كيفية تمويل النفقات العامة ، أى على التغير الذى يلحق بالإيرادات العامة ، ففي حالة تمويل الزيادة في الانفاق بواسطة زيادة كمية النقود ( أى بواسطة خلق الائتمان والتضخم ) فقد يؤدي هذا الى رفع مستوى الاسعار ، ولكن من الملاحظ ان الاسعار لا ترتفع كلها بنفس الدرجة وفي وقت واحد . فأسعار بعض السلع قد ترتفع بنسبة أكبر فتتخفض نسبيا ، وبالتالي لذلك الدخل الحقيقية للثلاث الاجتماعية المستهلكة هذه السلع . وتختلف الآثار التوزيعية في هذه الحالة عنها في حالة تمويل الزيادة في الانفاق العام بواسطة زيادة الضرائب على الدخل أو الضرائب على الاستهلاك . ومن هذا يمكن أن نخلص الى ان السياسة المالية قد تؤدي الى تغيير مستوى الدخل الحقيقي الخاص ، فيرتفع في حالة نقص النفقات العامة على السلع والخدمات وينخفض في حالة زيادتها ، كما قد تنهى في نفس الوقت الى تغير توزيع الدخل المشار اليه ، كما ان الآثار التوزيعية الخاصة بهذا الدخل يمكن ان تختلف وفقا لمصادر التمويل .

**والثانية ،** أن السياسات المالية قد لا تؤدي الى تغيير مستوى الدخل الحقيقي ولكنها تسبب في تغير توزيعه . ويحدث ذلك في حالة ثبات النفقات العامة على السلع والخدمات ، والاتجاه الى استخدام القروض أو زيادة الائتمان والاصدار النقدي الجديد بدلا من الضرائب وذلك بتمويل هذه النفقات . وفي هذه الحالة يؤدي تغير السياسة المالية ( احلال الاصدار النقدي الجديد محل الضرائب بتمويل النفقات العامة ) الى ارتفاع مستوى الاسعار . ونظرا لأن الاسعار لا ترفع كلها بنفس النسبة ، بل وقد يرتفع بعضها ويبقى البعض الآخر على ما هو عليه ، فان هذا يؤدي الى تغير توزيع الدخل الحقيقية ،



وتنخفض دخول الأفراد المستهلكين للسلع التي ارتفع ثمنها نسبيا .

ومن ناحية ثانية ، فإن الأثر التوزيعية للسياسة المالية لا تقتصر على تغيير توزيع الدخل الحقيقية المتاحة لأشباع الحاجات الخاصة فحسب ، ولكنها قد تمتد أيضا لتشمل توزيع الدخل الحقيقية المخصصة لأشباع الحاجات العامة ، أى توزيع منافع الخدمات العامة .

فزيادة الانفاق على الخدمات العامة التي يستفيد منها بعض الأفراد بنسبة أكبر يترتب عليها توزيع الدخل العام لصالح هؤلاء الأفراد . ومن أمثلة ذلك زيادة النفقات العامة على السلع والخدمات التي تدخل في عداد النفقات التحويلية أو الناقلة التي يستفيد منها عادة المواطنون من ذوى الدخل المحدودة .

وإذا كان ما تقدم بيانه يمكن أن نخلص منه إلى أنه وإن كان من الممكن إعادة توزيع الدخل المخصص لأشباع الحاجات الفردية والعامة من خلال التغيير والتطوير في سياسة الدولة الانفاقية والإيرادية كما تعبر عنها ميزانيتها على المستوى القومى ، فإنه يجب أن نفرق في هذا الشأن وبإيجاز بين الحالات التي يقوم عليها إعادة التوزيع بواسطة الميزانية في كل من اقتصاديات دول النظامين الرأسمالى والاشتراكي<sup>(٥٦)</sup> .

فمن المعروف عن تعريف إعادة التوزيع « Redistribution » أنه ينهض أساسا على المقارنة بين حالتين أساسيتين من حالات توزيع الدخل .

في الحالة الأولى ، يتحدد توزيع الدخل بواسطة القوى الاقتصادية ووفقا للإنتاجية النسبية للأفراد - وذلك باستثناء ما قد يحدث من انحرافات في الواقع نتيجة لوجود مختلف عناصر المجمود وأسباب عدم الحركة والاحتكار في أسواق الخدمات والمنتجات - ويعرف هذا بالتوزيع الأولي للدخل ، أو توزيع دخول المنتجين .

وفي الحالة الثانية وفيها يفترض أن التوزيع الأولي للدخل لا يتماشى مع الأفكار السائدة في المجتمع ، ولهذا السبب تتجه الدولة بما لديها من أدوات مالية ( وغير مالية ) للتأثير في توزيع الدخل وفقا لسياستها الاجتماعية تأثرا يقترب به من الوضع الأمثل في ضوء هذه الأفكار ، ويعرف هذا بالتوزيع النهائي للدخل أو توزيع المستهلكين .

وفي واقع اقتصاديات النظم الرأسمالى فإن تحديد التوزيع الأولي للدخل يتم وفقا للاعتبارات والقوى الانتاجية التي تسود الأسواق الخاصة بالمنتجات وخدمات عناصر الانتاج ، وذلك باستثناء ما قد يحدث من انحرافات نتيجة لوجود مختلف عناصر ( وأسباب ) لمجمود وعده الحركة والاحتكار في أسواق هذه الخدمات والمنتجات<sup>(٥٧)</sup> .

ويتحدد هذا التوزيع بصفة خاصة نتيجة لتحديد أثمان خدمات عاصر الانتاج من ناحية ونتيجة لتوزيع ملكية وسائل الانتاج وادواته بين كافة افراد المجتمع من ناحية أخرى . ويتم هذا التوزيع بصفة أساسية ، بعيدا عن تدخل الدولة . وفي عملية التوزيع النهائي للدخول ، تتدخل الدولة ، وبواسطته كميائها المالية الموضحة بالميزانية ( الإيرادات والنفقات العامة ) ، لتعديل التوزيع الأول للدخول في الاتجاه الذي يتفق مع مبادئ العدالة التوزيعية التي تعتقها . وفي ضوء هذه الظروف يمكن تقييم السياسة الاجتماعية للدولة الرأسمالية من خلال دراسة الآثار التوزيعية الكلية أو الحدية « *Globale ou Marginale* » للإيرادات والنفقات والكشف عن مدى اقتراب او ابتعاد « *Ecart* » التوزيع النهائي للدخول عن التوزيع الأمثل كما يتحدد في ضوء المفهوم السائد عن عدالة توزيع الدخول . ( أى بعد اعتبار الآثار التوزيعية للإيرادات والنفقات العامة الواردة في ميزانية الدولة ) .

أما في اقتصاديات دول النظام الاشتراكي ، حيث يسود الأخذ بأسلوب التخطيط القومي الشامل للانتاج والأسعار والدخول ( التخطيط الاشتراكي ) « *Planification Socialiste* » ، فإن الدولة تتولى بنفسها تحديد كل ما يتعلق بالاثمان وذلك باستثناء ما قد يترك حرا من اسواق وفي نطاق ضيق . ( وإن كان حجم المعاملات التي تقوم في هذه الاسواق بالتطبيق لقوانين العرض والطلب يتحدد بطبيعة الحال في هدى المبادئ الأساسية لهذا النوع من التخطيط ) . فدور الدولة لا يقتصر على تحديد معدلات الضرائب المختلفة كما يحدث في الاقتصاديات الرأسمالية اساسا ، بل تتولى تحديد أثمان الجملة « *Prix Total* » وأثمان التجزئة « *Prix de détail* » كما تتولى تحديد معدلات الاجور والمرتبات في مختلف قطاعات الاقتصاد القومي وفروعه .

وبناء على ماتقدم فانه لا ينبغي في دراسة دور الدولة الاشتراكية في توزيع الدخول الاقتصار على البحث في الآثار التوزيعية للموارد والإيرادات الواردة بميزانية الدولة وفقا للسياسة المالية فحسب ، بل يجب ايضا اجراء هذه الدراسة من خلال سياسات الاثمان والاجور والإيرادات والنفقات العامة في مجموعها<sup>(٥٨)</sup> . وفي هذه الحالة ، فانه يجب ان يكون الحكم على مدى تحقق العدالة التوزيعية لهذه الدولة بالاستناد الى درجة عدالة التوزيع النهائي للدخول الحقيقية الموزعة في المجتمع .

وهكذا فإنه يتضح لنا من استعراض الأخذ والعطاء ( الإيرادات والنفقات العامة ) للذين يمتان بواسطة ميزانية الدولة ، فيما اذا أحكم أمرها ، أنه من الممكن استخدام الموازنة العامة بمجانبها « الاتفاق » و « الإيراد » في تحقيق التوازن الاجتماعي من خلال توزيع الدخل القومي واعادة توزيعه فيما بين مختلف الطبقات والفئات الاجتماعية في النظم

الاقتصادية المعاصرة . ويبقى أمامنا حتى تزداد معرفتنا بدور الموازنة العامة وضوحاً في هذا المجال ، أن نضئ حديثنا ببيان أفضل الطرق التي يمكن أن يلجأ إليها واضعو الموازنة لتحقيق التوازن المشار إليه ، والمعيار الذي يمكن بالاحتكام إليه أن نقرر في نهاية تحليلنا للعمليات الخاصة بالتوازن الاجتماعي - والتي تتمثل كما أوضحنا في مختلف التدابير المتعلقة بالتوزيع وإعادة توزيع الدخل والثروات - أن نتيجة هذه العمليات قد تم ادماجها ( بما تتضمنه من ميزانية متوازنة مدمجة في التوازن المالي ) في التوازن الاقتصادي العام للاقتصاد القومي .

(٢) - طرق الموازنة العامة في تحقيق التوازن الاجتماعي ( نظريتنا تعادل الدخل وتكافؤ القرض أو المخطوط ) :

وفيما يتعلق بالطرق التي يمكن أن تتبع عليها الموازنة في تحقيق التوازن الاجتماعي ، فقد أسفرت الكتابات المالية عن قسط الموازنة في هذا الصدد عن عدد من النظريات ، نلعل أكثرها شهرة في هذه الكتابات ، نظرية تعادل الدخل ، ونظرية تكافؤ القرض ( أو المخطوط<sup>(٥٩)</sup> ) .

أولاً - بالنسبة لنظرية تعادل الدخل :

تقدم يبدو لأول وهلة أن تحقيق هذا التعادل في مجتمع من المجتمعات من الأمور سهلة المثال التي يمكن أن تتم على مرحلتين متتاليتين : الأولى معرفة معدل دخل الفرد في المتوسط ، والثانية فرض الدولة بناء على توصلها للمعدل السابق الضرائب على المواطنين الذين يتمتعون بدخول ( أو ثروات ) كبيرة من شأنها امتصاص أجزاء الدخل التي تزيد عن المعدل المتوسط ، كما يكون لزاماً عليها أن تُحوّل المبالغ المتجمعة نتيجة هذه الزيادة في خزائنها العامة إلى أيدي المواطنين الذين تقل دخولهم عن المعدل السابق بيانه . وبهذه الطريقة يتساوى دخل كل واحد منهم على أساس معدل الدخل الفردي المتوسط ، وتحقق المساواة المطلقة فيما بينهم . وإن لم تتمكن الدولة من تحقيق هذه المساواة ، فعلياً - وفقاً لمبادئ المدرسة الألمانية التي تقول باشتراكية الدولة « Socialisme d'Etat » - أن تُوجد على الأقل نظاماً مالياً يهدف إلى الحيلولة دون تكديس الدخل والثروات بين أيدي فئة ضئيلة من الشعب .

غير أن فكرة تعادل الدخل بالصورة المنوه بها في هذه النظرية لا تحظى بقبول العديد من المفكرين وعلى الأخص الماركسيون إذ يعتقد راندنم كارل ماركس « Karl Marx »

ان اعادة توزيع الدخل بهذه الصورة ضئيل الفعالية ، ولا يمكن ان يؤدي الى احداث المساواة الاجتماعية المنشودة على الرغم من ان الضرائب التصاعدية الشديدة قد تقصى بعض الاحيان الى بعض النتائج الحسنة . ولهذا فإن ماركس يرى في النظم التي تقصى بالاستيلاء على مجموع الدخل القومي ( أو نسبة كبيرة منه ) لاعادة توزيعه بواسطة موارنة الدولة العامة ( الميزانية ) انها لا تمثل الطريقة المثلى لتحقيق التوازن الاجتماعي ، الضمانة الوحيدة لبلوغ هذا الهدف ، فهي في رأى ماركس ومن تمشى معه في فكرة من الماركسيين ، تكمن أولاً واخيراً في تملك الجماعة لوسائل الانتاج وادواته الاساسية وتوظيفها اجتماعياً بمعرفة العمال ، خدمة للمجتمع في مجموعه . ويفسر النظرة الماركسية في الغاء الملكية الفردية لهذه الوسائل موقفهم من السياسة التي يبنئها الاخذ بها بالنسبة للاوضاع الطبقة في الدول الاشتراكية . فهذه السياسة تصدر أساساً بناء على اتخاذ موقف موحد من تعدد الطبقات يتمثل في فكرة التوحيد الطبقي . وتمثل هذه الفكرة في الغاء جميع الطبقات الاجتماعية « Classes Sociales » وتحويلها الى طبقة واحدة من خلال توحيد الدور الذي يقوم به جميع الافراد في عملية الانتاج ، اذ الطبقة في الفكر الماركسي ، وبصفة خاصة عند لينين « Lenine » هي مجموع الاشخاص الذين يؤدون دوراً واحداً في الانتاج والذين يدخلون مع الآخرين في علاقات متماثلة . وواضح اذن ان الدور الذي تؤديه كل طبقة في الانتاج يتوقف على موقفها من الأدوات المستخدمة فيه . ومؤدي ذلك ، ان توحيد الدور الذي يقوم به جميع الافراد في عملية الانتاج يستلزم بالتالي العمل على ازالة الاوضاع غير المتكافئة في اوضاعهم بالنسبة لوسائله وادواته ، ولا يتأتى ذلك الا بالغاء ملكية هذه الوسائل والأدوات ، وتحويل الملاك الى عمال ( أو اجراء ) .

والواقع ان نظرية تعادل الدخل باعادة التوزيع عن طريق الموازنة العامة للدولة بالمفهوم المتقدم ، تصطدم بمدة عقبات ، أهمها :

أولاً ، أن استيلاء الدولة على ما تبقى من الدخل بعد استئصال الجزء الموازي لمتوسط معدل الدخل الفردي بغية اعادة توزيعها ، من شأنه تضييق همم الافراد واقعادهم عن القيام بكثير من أوجه النشاط الاقتصادي ( وعلى الاخص في الاقتصاديات التي يلعب فيها القطاع الخاص دوراً بارزاً في الاقتصاد القومي ) . فالانتاج لا يمكن ان يستمر في الاحوال العادية الا اذا رافقه بعض الربح ( أو الفائض أو العائد الى غير ذلك من المسميات مما يدخل في مجال الحوافز الاقتصادية أو المادية ) وكذلك ، فانه يمكن التقرير بنفس الشيء ايضاً بالنسبة لرؤس الاموال اللازمة للتراكم الرأسمالي الواجب نتيجة لضمان استمرار الانتاج في المجتمع وتجدد دورته واستبدال وسائله ومعدلاته والزيادة فيها في ضوء ما يطرأ على الفنون الانتاجية من تغير نتيجة تطور المعرفة والكشوف العلمية . فهذا التراكم

« Accumulation » لا يمكن أن يتم في الاقتصاد الخاص والاقتصاد العالم أيضا - حتى لو كانت دائرة هذا الاقتصاد تتسع لتشمل معظم جوانب النشاط الاقتصادي في المجتمع ، كما هو الموضع في اغلب الاقتصاديات الاشتراكية ، وعلى الاخص في قطاع الصناعة ، حيث ان انشاء الربح بالمفهوم الرأسمالي نتيجة تحول ملكية وسائل الانتاج من نطاق الملكية الفردية الى نطاق الملكية الجماعية لا يعنى عدم الحاجة الى وجود الربح اذ يظل الربح موجودا ولكن كمييار محاسبي لقياس مدى كفاءة الوحدة الانتاجية<sup>(١)</sup> ، وبالتالي تطبيق نظام الحوافز عليها « Incentive System » في قيامها بالمهام التي تحقق الغاية الاجتماعية كما عبرت الحطة القومية - الا اذا خصص جانب من هذا الربح على أمل استخدامه في النهوض بالاستثمارات القائمة ، وتطويرها والتوسع من نطاقها في كافة المشروعات الانتاجية المفيدة .

وثانيا : فقد دلت التجارب والتطبيقات في المجال المالى على ان النظام الضريبي مهما بلغ من الدقة ، لا يقوم في كل الظروف على تحقيق التعادل المنشود . فكثيرا ما يلجأ المكلفون تحت وطأة الضرائب التصاعدية المرتفعة ، ( وخاصة في الحالات التي يتعدى أو يقل فيها الوعي الضريبي ) ، الى التفتن في مختلف الطرق والوسائل التي يتهبون بها من الضرائب أو يتأون بما يرسون من نشاط من الخضوع لها - على نحو ما أشرنا الى ذلك من قبل بمناسبة دراسة التهرب والتجنب الضريبيين - حيث يتمكنون بذلك من الاحتفاظ بدخول تفوق متوسط الدخل .

لهذا فانه يمكن القول إجمالاً ، ان تحقيق المساواة المطلقة بواسطة الموازنة العامة على أساس تعادل الدخول يبدو والحال على ما سبق ، أمراً متعلرا ، ان لم يكن في بعض الاحيان مستحيلا . ولذلك فقد اكتفى بعض العلماء بالحديث عن العمل على تكافؤ القرض ( او المخطوط ) بدلا من السعي وراء التعادل السابق الاشارة اليه .

ثانيا - وفيما يخص نظرية تكافؤ القرض ( أو المخطوط ) :

فان اصحاب هذه النظرية لا يقصدون من وراء المناداة بها تأمين دخول متساوية لجميع المواطنين ، بل يسلّمون بمبدأ التفاتات الاجتماعي ، بشرط ان يكون هذا التفاتات مبررا بمبررات مقبولة ومقبولة . وفي هذا الصدد فان من أهم هذه المبررات التي تذكر في هذا الصدد ، اختلاف انتاجية العمل الانساني ( بكافة انواعه النافعة ) بين فرد وآخر . فمن المعلوم ان انتاجية العمل هذه تختلف باختلاف الملكات والقدرات الطبيعية الخاصة بكل فرد ( العناصر الذاتية ) ، والتي لا حيلة له في السيطرة عليها ولا يد له في وجودها ،

كما تختلف ايضا باختلاف بعض العناصر الخارجية ( المكتسبة ) التى قد يملك التأثير فيها كالمحيط الاجتماعى « Milieu Sociale » الذى يعيش فيه ، ومدى ما يتوافر به من ثروات . ولما كانت روح العصر أصبحت تتطلب - ولو على الأقل فى الدول المتقدمة ذات المستوى الحضارى المتقدم<sup>(١١)</sup> ان تكون المكانة الاجتماعية لكل مواطن مستمدة من كفاءته الذاتية ، لا من الظروف الخارجية المحيطة ، فقد شغلت ولا تزال تشغل هذه المشكلة اهتمامات العديد من المفكرين من الاقتصاديين والمصلحين الاجتماعيين ، وعلى وجه الخصوص فى التكوينات الاجتماعية الرأسمالية والمتخلفة ، والتى يغلب على التدابير المتخذة فيها لاحداث عدالة توزيع الدخل طابع العدالة التوزيعية الآخرة Justice distributive « postérieur » ( بالنظر لموقف الافراد من ملكية وسائل الانتاج المتاحة للمجتمع ) ، وهو الامر الذى يتميز عادة بعدم التكافؤ ، وبالتالي فانه توجد فى هذه التكوينات ظواهر الملكية المنفصلة عن العمل ( التى تعطى دخلا يتمثل فى الربح ) والملكية المندمجة فى العمل ( الدخل المشترك للعمل ورأس المال ) ، والعمل المجرد عن الملكية ( دخل الاجراء<sup>(١٢)</sup> ) . « Les prolétaires » . ومع هذا الوضع المركب والمعقد لتركيب الدخل تصبح قضية التملك ( بعوض أو غير عوض ) هى السبب الرئيسى لعدم تكافؤ الفرص بين المواطنين ، وبالتالي لانعدام التعادل فى الدخل الموزعة وللتفاوت الاجتماعى ، وذلك على اعتبار ان عنصر الملكية يضاف على صاحبه امكانيات كثيرة تؤهل ان لم تكن فى صورة انتاجية أفضل من غيره ( حيث يمتزج العمل برأس المال ) وبالتالي لزيادة جديدة فى الثروة ، فعلى الأقل اعطائه فرصة أكبر فى الحصول على دخل ( حيث ينضاف دخل عنصر الملكية الى عنصر العمل ) .

وفى حالة علاج هذا الوضع ، فقد ساهم المفكرون فى إيجاد حلول كثيرة تبلورت فى شكل سياسات معينة يمكن أن نسوق هنا مثالين لها ، - على اعتبار انهما يمثلان أكثر السياسات المتبعة فى معالجة الوضع الحالى - بسياسة « التقريب الطبقي » المطبقة فى المجتمعات الرأسمالية المتطورة ، ( وخاصة الدول الصناعية المتقدمة فى غرب أوروبا ) ، وسياسة تلويب الفوارق بين الطبقات المأخوذ بها فى عدد لا بأس به من الدول المتخلفة ومن بينها مصر ، وذلك لظروف اقتصادية واجتماعية وسياسية خاصة بهذه الدول أدت الى أن يكون من المناسب بالنسبة لها - حتى ولو كان البعض منها يوجه عملية التسمية الاقتصادية فى حدود ما يوصى به النظام الاشتراكى من مبادئ وموجهات - إلتهاج هذه السياسة ولو لفترة زمنية معينة ربما تتمكن الدولة من تهيئة الظروف المناسبة لتطبيق المثاليات النظرية المستحب الوصول اليها<sup>(١٣)</sup> .

فسياسة التقريب الطبقي المتبعة فى الرأسماليات المشار اليها تقتصر على مجرد الحد من

الفوارق بين الطبقات باعادة توزيع الدخل القومي « National Revenu » « Income » في صالح بعض الطبقات العاملة الضعيفة اقتصاديا واجتماعيا - ويتجلى ذلك بصفة خاصة في قيام الدول بكثير من النفقات التحويلية أو الناقلة - دون أن تغير من طبيعة البنيان الطبقي ، أى من غير أن تصفى طبقة الرأسماليين وملاك وسائل الانتاج ، وهو الامر الذى يعنى في النهاية الحد من الصراع الطبقي مع الابقاء على الأوضاع الطبقيّة في المجتمع . وبعبارة اخرى دون ان يترتب على ذلك افناء التقسيم الطبقي السائد .

أما سياسة تذويب الفوارق بين الطبقات ، فانها تختلف من سياسة التقريب السابقة وكذلك سياسة الغاء الطبقات السابق الحديث عنها ، اذ انها تتمثل في ضمان سهولة الانتقال بين كافة الطبقات الاجتماعية المختلفة بحيث لا تقوم عوائق من القانون أو الواقع تحول دون جهود الأفراد في هذا السبيل .وبمعنى ذلك ضمان السيولة الاجتماعية أى المعاونة على الانتقال أو التحرك الاجتماعي « Mobilité Sociale » من طبق الى أخرى ، وهو الامر الذى يتطلب العمل على تصفية الطبقات التى تملك ولا تعمل والتي تعيش على دخل بلا عمل ( ربح ) والتي يصعب الانتقال اليها . وهذه هى الطبقات المالكة لرؤس الاموال فحسب ، والتي لا تسهم بأى دور في الادارة الاقتصادية للانتاج . ويتصل بهذا الاجراء السابق ان يصبح العمل اساسا للقيمة الاجتماعية للفرد ، وان يصبح المصدر الاساسى للدخل . وكذلك العمل على ضمان التقارب بين الطبقات الاخرى وذلك بالحد من الثروات والدخول الكبيرة ، وارتفاع مستوى معيشة الطبقات الفقيرة ، وقرار مبدأ تكافؤ الفرص عملاً وخاصة في مجالى العمل والخدمات الاساسية اللازمة لحيلة الانسان ولتنمية قدراته ومثلها التعليم والعلاج . . وتطبيق الاجراءات المتقدمة تحمل ظاهرة الفئات الاجتماعية المفتوحة محل ظاهرة الطبقات المغلقة ، والتي تعنى أمرين متكاملين اولهما : أن ينقسم المجتمع الى عدة فئات اجتماعية يكون لكل منها دورها الاجتماعى الخاص بها ، وثانيهما ، ان يتحدد انتهاء الفرد الى فئة من هذه الفئات بناء على قدراته وعلى دوره الاجتماعى<sup>(٦٤)</sup> .

غير انه بالرغم من وجود هاتين السياستين ( وغيرها من السياسات ) التى تستطيع ان تقب على مضمونها واتجاهاتها في ميزانية الدولة ، فانه من الملاحظ ان محاولة تحقيق تكافؤ الفرص عن طريق الموازنة العامة يعتبر هو الآخر أمراً صعباً ، وان كان يلاحظ أنه أبـ . نواله من تعادل الدخول ، ولهذا فان كل ما يمكن أن نقرر به هنا وباطمئنان لما يمكن أن نحققه الموازنة في المشكلات المتعلقة بتكافؤ الفرص والحفظ بين الناس هو توفير الضمان والتأمين لجميع المواطنين وعلى وجه الخصوص في مجالات التعليم والصحة والمعاولة . . المحالات ( وغيرها ) أمور لا شك في أنها تسهم في التخفيف من حدة التفاوت الاجتماعى ، كما أنها تساعد على تحقيق التوازن في هذا المجال .

### (٣) البحث عن المعيار المناسب للتقرير بتمام اندماج التوازن الاجتماعى المتحقق عن طريق الموازنة العامة فى التوازن العام للاقتصاد القومى

وبعراغنا من هذه النقطة ، فانه يتبقى لىو الشئ الاخر من حديثنا سابق الاشارة اليه ان نشير الآن للمعيار الذى يمكن ابتداء منه ان نقرر بتمام اندماج التوازن الاجتماعى ( المتحقق عن طريق الاجراءات الخاصة بتوزيع واعادة توزيع الدخول فى المجتمع ) فى التوازن العام للاقتصاد القومى على نحو مؤثر وفعال .

والواقع ان الاهتناء لمثل هذا المعيار يعتبر من ادق الامور بالنظر الى ان معظم دول العالم لا تعرف التطابق بين الاهداف الاقتصادية والاجتماعية فيها لما يوجد من أوجه المغايرة والاختلاف فى ظروف كل دولة واحوالها الواقعية ، وبالتالي تتعدد اشكال التوازن الاقتصادى والاجتماعى المستهدفة تحت تأثير ما يتقرر فيها من سياسات اقتصادية ومالية والوسائل المتوافرة لتحقيقه . الا انه يمكن التغلب على هذه الصعوبة ( والى حد كبير ) اذا نحى احلنا المشكلة الحالية فى اطار المبادئ الاولى المتعارف عليها فى النظرية الاقتصادية .

فمن المعروف بالتطبيق لهذه النظرية ، أن عدم المساواة فى توزيع الدخول قد تدفع اصحاب الدخول المرتفعة الى اكتنازها ، الأمر الذى يقلل من فرص الاستثمار وبالتالي التقدم الاقتصادى . وبالعكس فان التقارب فى توزيع الدخل ( او احداث نوع من المساواة فيما بينها ) يزيد من نفقات الاستهلاك<sup>(١٥)</sup> ، وبالتالي يزداد الطلب الاستهلاكى ، الامر الذى يؤدي فى النهاية الى زيادة الانتاج . وبناء على هذا ، فانه فى الاحوال التى يجرى فيها اعادة توزيع الدخول بطريقة تنفق وتحقيق أكبر قدر من العدالة ، - وهو أمر يختلف الحكم فيه كما قدمنا ولها للعوامل الزمان والمكان - يقل الاكتناز ويزيد الطلب ، وبالتالي يزيد الناتج الاجتماعى ويقلو بذلك تطور التقدم الاقتصادى ، وان كان هذا يتوقف فى كل الاحوال على مدى مرونة الجهاز الانتاجى نفسه ، أى درجة قابلية القوى الانتاجية المتوافرة للمجتمع لمواجهة الزيادة فى الطلب . وبمعنى آخر ، فانه يجب أن يراعى فى اعادة التوزيع هذه ان يكون ما تتمخض عنه من أثر فى زيادة الطلب الكلى ( الخاص والعام ) مسؤولا مرونة الجهاز الانتاجى . فإذا لم يتحقق الاشتراط المتقدم بأن نتج عن اعادة التوازن زيادة كبيرة فى الطلب يصحز الجهاز الانتاجى القائم عن مواجهتها ، انقلب الوضع السابق ، وهو الأمر الذى ينجم عنه حدوث اختناق فى الانتاج ، مع ما يترتب على ذلك من ارتفاع فى مستوى الاسعار ، وبالتالي اختلال فى مستوى التوازن الاقتصادى . ( وان كان هذا لا ينفى أنه فى بعض الدول الرأسمالية المتقدمة نجد أن وجود الفوارق بين الدخول



يريد في فرصة الإدخال أكبر مما لو كانت الدخول متساوية أو شبه متساوية.

وعلى هذا هي الحالة التي يوجد فيها توازن اجتماعي مخطط بغض النظر عن نوعية التخطيط السابق<sup>١٠</sup> . يستغرق تحقيق سنوات محددة ، فإنه يجب أن يحدد خلال الفترة موضوع الميزانية الجزء الواجب تحقيقه من هذا التوازن في الحدود الاقتصادية السابقة . وبم التوازن الاجتماعي اذا ما ترتب على تنفيذ السياسة المالية العامة للدولة عن فترة الموازنة تحقيق الجزء المحدد منه ، بمعناه سابق الإشارة اليه .

### الحواشي ( مراجع وتعليقات )

( ١ ) - وهو الامر الذي نشأ نتيجة التفاعل بين المالية والاقتصاد في الاطار المشار اليه فرع حديث من فروع المعرفة العلمية في مجال العلوم الاقتصادية ، يطلق عليه الاقتصاد المالي .

(٢) - راجع في ذلك الاستاذ الدكتور بركات والدكتور دراز : مبادئ الاقتصاد العام ، ص ٣٩٣ - ٤٢٠ ، والدكتور رياض الشيخ : المالية العامة ، المرجع السابق ، ص ٢٣٥ - ٢٣٨ و ص ٢٥١ - ٢٧٥ ، استاذنا الدكتور محمد حلمي مراد : الميزانية العامة ، ص ٤١ - ٤٨ ، طريقة تنظيم ميزانية الدولة : ترجمها عن الالمانية محمد عدل عبد النعم ، مذكرة رقم ٧٦٢ ، القاهرة ، مارس ١٩٦٧ ، وباللغتين الفرنسية والانجليزية أنظر بصفة خاصة :

H. Brochier et P. Tabatoni : « Economie Financière » op. cit. ( pp. 499-514 ) ; M. Duverger : Institutions Financières : op. cit. ( pp. 330 et suiv. ), O.N.U. : Structures des Budgets et classification des Comptes Publics » New York, 1953. F. S. Bray et R. Stone : « Presentation of Central Governments Accounts, Cambridge 1948, Julius Margolis : National Economic accounting - Reorientation needed » in: Review of Economics and Statistics, 1952.

(٣) - ويلاحظ في جميع الاحوال ان أى تقسيم من التسميات المتداولة لا بد وان يستند الى عدد من المعايير او الاسس التي يمكن بواسطتها ضم جميع العمليات المتشابهة في مجموعة واحدة بحيث يتحقق التجانس داخل هذه المجموعات ، كما يمكن تمييز هذه المجموعات عن بعضها البعض بمعنى أو آخر . وبطبيعة الحال يتوقف اختيار هذه المعايير على الهدف المراد الوصول اليه .

(٤) - راجع في ذلك بصفة خاصة مؤلف الاستاذ الدكتور رياض الشيخ ، سابق الإشارة اليه ، ( ص ٢٣٦ - ٢٣٨ ) .

(٥) - ومن الملاحظ في هذا الشأن ، ان الكفاءة المشار اليها في الفن لا تتوقف على نظام التقييم فحسب ، بل هناك عوامل أخرى من بينها حسابات التكلفة للوحدة ونظام المناهضة وكفاءة المواطنين والتخصصين المتولين لهذا الامر ، ومدى توفر التدريب أو الخبرة المناسبة .

(٦) - وإن كان تجدر الإشارة هنا ، الى ان من علماء المالية العامة من يرى عدم وجود تقسيم ادارى للارادات العامة ، بل وينسب ايضا الى انه بفترض وجود مثل هذا التقسيم ، فانه لا يندم غرضاً من أغراض الميزانية العامة . ومن هذا الرأي في مصر ، أنظر مؤلف الدكتور احمد حافظ المجرى اقتصاديات المالية العامة ، ( ص ٣٦٨ ) سابق الإشارة اليه . وهو رأى يختلف به الرأى السائد . ومع أننا نقر لهذا الرأى بوجاهة بعض ما يصدر عنه في وجهة نظره من أفكار نظرية ، فإن التقسيم موضع المناقشة موجود بالفعل في الكثير من الموازنات العامة ، ومن بينها الموازنة العامة لجزائرية مصر في أوضاعها الراهنة ، فضلاً عن انه يوجد لتقسيم الارادات العامة على هذا النحو من المزايا الكافية في حد ذاتها لتجوير الأبقاء عليه ، وإن كان هذا بطبيعة الحال ينبغي أن يتم في حدود وبضوابط معينة بحسب الحالة المالية الخاصة بكل دولة على حدة .

(٧) - هذا وإن كان بعض علماء المالية العامة يرون أن هناك من التفقات العامة ما يستحسن بقاءه في بند مستقل بالرغم من أنها في حد ذاتها لا تجزى وظيفة معينة مثل خدمة الدين العام . ووجهة نظرهم في ذلك مطقولة ومبررة تدعونا الى تأييدها . فبالإضافة الى صعوبة توزيع نفقات خدمة الدين العام على الوظائف المختلفة ، فإن لما من الأهمية الخاصة ما يبرر بقاءها في بند واضح ومتميز . أنظر في ذلك ، مؤلف الاستاذين الدكتور بركات والدكتور دراز : مبادئ الاقتصاد العام ، ص ٣٩٧ ، سابق الإشارة اليه .

(٨) - ونود ان نستعرض الآن هنا الى ملاحظة غالبة في الأهمية ينبغي علينا مراعاتها حتى لا تقع في بعض الانخطاء حالة المماثل . هذه الملاحظة تلتخص في أنه لما كان من الطبيعي أن يشترك عدد من الوزارات والوحدات الحكومية في القيام بوظيفة معينة ، فانه يصبح من الصعوبة بمكان اجراء مطابقة او مقارنة مباشرة بين التقسيمين الوطني والادارى . فمن الخطأ مثلاً مقارنة المبالغ المدرجة تحت بند « الصحة » أو « التعليم » في التقسيم الوطني ، مع النفقات الواردة تحت بند « وزارة الصحة » ، أو « وزارة التعليم » في التقسيم الادارى . ( وإن كان من الممكن في بعض الأحوال اظهار مدى مساهمة كل وزارة أو وحدة في المجال وظيفة ما باستخدام التوبيكات القرعية ) .

(٩) - الدكتور بركات ، والدكتور دراز ، المرجع السابق ، ص ٤٠٨ ، والمراجع المشار اليها فيه

(١٠) - . ( Jesse Burkhead : « Government Budgeting » op. cit. page 128 . )

(١١) - الدكتور بركات والدكتور دراز : مبادئ الاقتصاد العام ، ( ص ٤٠٩ - ٤١٠ ) .

(١٢) - ويمكن التذليل على هذا التقسيم من واقع بيانات الموازنات المصرية العامة ، وعلى الأخص في حرة ما بعد السبعينات .

(١٣) - راجع في تفاصيل هذه التقسيمات . الدكتور رياض الشيخ ، المرجع السابق ، ( ص ٢٥٦ - ٢٧١ ) .

(١٤) - ومن المعلوم ان هذه الدراسات المقارنة - في الازمنة والامكنة المختلفة - دلالتها وأهميتها الكبيرة لدراسة تطور الهيكل الاقتصادي والاجتماعي بين فترة وأخرى وكذلك لمقارنة هذا الهيكل بين بلد وآخر .

(١٥) - ولقد اعتبرنا ان هذه العمليات ( أو كما يُعبر عنها عملا بالميزانية الجارية ) أهميتها ودلالاتها كأداة لتحديد السياسة الاقتصادية أو المالية والإشراف على تنفيذها . وتستمد الميزانية الجارية أهميتها في هذا الخصوص من الاعتبارات التالية : أ - الحجم ب - التكرار والانظام ، ج - الأهمية الاقتصادية للعمليات الجارية ، أو بعبارة أخرى تحقق المنافع من العمليات الجارية في نفس الفترة .

(١٦) - وينطبق ذلك بصفة عامة على الأوضاع السائدة في الدول الاشتراكية وفي كثير من الدول المختلفة الساعية الى التنمية الاقتصادية .

(١٧) - وذلك بالنظر الى أن خدماتها على خلاف خدمات الاستهلاك لا تحفظ بمجرد استعمالها .

(١٨) - أنظر الأستاذ الدكتور رياض الشيخ ، المرجع السابق ، ( ص ٢٦٢ - ٢٦٣ ) .

(١٩) - وهي ظاهرة خبيرة كثيرا ما تقف على أمثلة صارخة لها في العديد من الدول المتخلفة التي لا تخصص مجهودات وموارد كافية للنهوض بكافة جوانب الاستثمار الانساني *Investissement humain* فيها حتى يعرف المجتمع سبيله الى الاستفادة من « كم » يخصصه للاستثمارات المادية عن طريق ما يحدده « كيف » أو نوعية القوى البشرية فيه من آثار في غلظ مجالات هذا الاستثمار .

(٢٠) - للمزيد من التفاصيل ، راجع في ذلك مؤلف الأستاذ الدكتور رياض الشيخ ، سابق الاشارة اليه ، ( ص ٢٧٢ - ٢٧٥ ) .

(٢١) - بالنظر الى انه يؤدي الى زيادة الطلب على العرض الكلي ، وبالعكس .

(٢٢) - راجع في ذلك ، الدكتور رياض الشيخ ، المرجع السابق ، ( ص ٢٤٤ - ٢٥١ ) ، الدكتور بركات والدكتور حراز : سابق الاشارة الى مؤلفهما ، ( ص ٤١١ - ٤١٩ ) ، الأستاذ فؤاد يونس : ميزانية البرامج والأداء ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ( مركز البحوث الادارية ) ، القاهرة - يوليو ( تموز ) ١٩٧٠ ، الدكتور احمد الجبوري المرجع السابق ، ( ص ٣٧٨ - ٣٨٠ ) الدكتور محمد عادل الهامى : أسلوب استخدام ميزانية البرامج والأداء في ظل الإصلاح الاقتصادي والمالى - القاهرة ، معهد الدراسات المصرفية ، ١٩٦٨ ، وباللغة الفرنسية أنظر بصفة خاصة :

Philippe Dunand et Xavier Greffe : « Problèmes Budgétaires Contemporains » ( Titre II, Les Budgets de programmes aux Etats-Unis » par X. Greffe, (pp. 139-280) , R. Jacomet : L'adoption du Budget aux taches de l'Economie moderne » ( pp. 45-49) , in Fin. Publ. No. 1, 1953.

ولمزيد من التفصيلات أنظر باللغة الانجليزية مجموعة الدراسات المنشورة تحت عنوان :

(٢٣) - وفي هذا الصدد يته الزميل الأستاذ الدكتور دراز في مؤلفه المشترك مع الأستاذ الدكتور بركات ، ص ٤١١ ، سابق الإشارة اليه ، الى انه قد يبدو لأول وهلة أن السؤالين متداخلين للدرجة أن أحدهما يُضَي عن الآخر ولكن لو افترضنا أن مبررات التوزيع الانعاق مبررات سياسية - وقد رأينا أن العوامل السياسية تلعب دورا كبيرا في هذا المجال - لنظل التساؤل قائما

(٢٤) - يجدر بنا أن نشير هنا الى أن تعبير ميزانية الاداء « Performance Budgeting » قد أستخدم في مبدأ الأمر للإشارة الى الاصلاحات التي أدخلت على بعض الميزانيات في الولايات المتحدة الأمريكية في الفترة التي أعقبت الحرب العالمية الثانية . ولم يرغب في الوقوف على التطور التاريخي لميزانية الاداء في هذه الدولة فلنرجع على سجل المثال الى مؤلف :

Arther Smithies : « The Budgetary Process in the United States » ( Chapters IV - XI and XVIII ) .

(٢٥) - من هذه الوجهة من النظر ، راجع في ذلك ( p. 139 ) Jesse Burkhead op. cit. وأنظر أيضا في الإشارة لهذه الطريقة ، الدكتور رياض الشيخ ، المرجع السابق ، ص ٢٤٥ - ٢٤٦ .

(٢٦) - ويمكن أن نعرب مثالا توضيحيا لذلك بما يلزم لتحقيق أهداف السياسة التعليمية في الدولة . لتحقيق هذه الاهداف فلنا يمكن أن نجد في الميزانية العامة تحت بند الخدمات التعليمية برامج التعليم بمختلف مراحله ، ومن بين التعليم في المرحلة الأولى مثلا برنامجا لبناء وتجهيز عدد من المدارس الابتدائية . ومن الطبيعي أن يتولى تنفيذ هذا البرنامج عدد من وحدات الاقتصاد العام ( الادارية أو الانتاجية ) . ولكل من هذه الوحدات المختلفة وحدات الاداء الخاصة بها . فبعد منها مجموعة مخصصة لأعمال البناء وثانية لعمليات التجهيز وثالثة لأعداد تدوير المتصر البشري اللازم أو الادارة .

(٢٧) - وبعبارة أخرى فإن تكاليف البرنامج والحال على ما تقدم ، ما هي الا المجموع الحسابي لتكاليف العديد من وحدات الاداء التي يتكون منها البرنامج .

(٢٨) - وبالإضافة الى ذلك ، فانه يمكن استخدام هذه الميزانية الأخيرة في أغراض الدراسة والتحليل التي تقوم بها السلطات التنفيذية الأعلى درجة .

(٢٩) - ومن أمثلة ذلك استصلاح مساحة معينة من الأراضي لأغراض الزراعة ، أو تمهيد مساحة ألف كيلو متر من الطرق لاستخدامها في نقل الأشخاص والبضائع أو زيادة عدد الأسرة في المستشفيات العامة بسعة معينة من الاعداد المتوافرة وهكذا .

(٣٠) - أنظر في تفاصيل ذلك الأستاذ الدكتور دراز ، ص ٤١٦ ، وما بعدها ، المرجع سابق الإشارة

(٣١) - سبب "مخبر" الأساسية لهذا الضخم المركب من الزميل الأستاذ الدكتور دراز في مؤلفه بالاشتراك مع الأستاذ الدكتور بركات ، ( ص ٤١٩ - ٤٢٠ ) ، سابق الإشارة اليه .

(٣٢) - راجع في ذلك الأستاذ الدكتور عاطف السيد : محاضرات في التخطيط المالي ، سابق الإشارة اليه ، وعلى الأخص ( من ٣٠٩ - ٣٣٠ ) ، ومن ( ٣٣١ وما بعدها ) ، الدكتور حسن عواضة : المالية العامة ، ( ص ٣١٩ - ٣١٧ ) ، الدكتور عطار شلي ، المرجع السابق ( ص ١٩٦ - ٢٠٢ ) ، الدكتور رياض الشيخ ، ( ص ٣٢٧ - ٣٦٢ ) ، وباللغتين الفرنسية والانجليزية أنظر :

H. Brochier et P. Tabatoni: op. cit. ( pp. 484-495 ), M. Masoin : L'équilibre Fondamental des Finances Publiques » in : Fin. Publ. No. 4, 1946, R. Stucken: « Le déficit Budgétaire et son Financement » ( pp. 189-293 ), in: Revue de Sc. Fin. Avril-Juin 1958, Omar Makalou: op. cit. ( pp. 26-38 ), J. Meynaud: « Politiques économiques comparées ». Cours I.E.P. Tome II, Paris 1954-55, Alain Barrère: « Politique Financière » ( 3ème partie, II'Intégration écon. des Finances publiques, pp. 399 et suiv.), Du même auteur: « Economie financière », Tome 2. ( pp. 194-212 ) et « The problem connected with Budgetary equilibrium » ( La problématique de l'équilibre budgétaire ) in: Public Finance. Vol. V. 5ème année, No. 2, 1950 ( pp. 150-161 ), R. A. Musgrave: The Theory of public Finance op. cit. ( pp. 205-217 ), Jan Tinbergen : Welfare economics and Income distribution », (pp. 490-504 ), in American Economic Review papers and proceedings, 1957, J. Burkhead: The Balanced Budget ( pp. 191-216 ), in Quart. J., Econ. U.S.A. May 1954 .

(٣٣) - وذلك بمعنى وجود حسابات متوازنة يمكن بواسطتها ممارسة رقابة فعالة على تنفيذ المزاينة العامة .

(٣٤) - وإن كان هذا بالطبع ينفي ألا ننسى معه ما سبق أن ذكرناه أن تمام الانفاق يفترض سبق الحصول على الإيرادات العامة حتى تستطيع الدولة القيام به

(٣٥) - وذلك بمرعاة أن منطق هذا الفكر يرى ان الأزمة التي تحمل بالنشاط الاقتصادي ينتج عنها نقص في الدخل القومي وبالتالي في وعاء الضرائب ، وبالتالي أيضا تصبح المولود العامة أقل من الانفاق العام .

(٣٦) - ومع ذلك فقد يكون من المقبول الحد من الانفاق العام في حالة واحدة وهي اذا ما كانت الأزمة ناتج عن زيادة الطلب الكلي زيادة اختق معها الانتاج نظرا لعدم كفاية وسائله . وحتى في هذه الحالة فانه يسمى الانقصار في الحد من الانفاق العام على الانفاق المخصص للاستهلاك اذا أردنا أن يعطى الأمر المطلوب .

(٣٧) - راجع في ذلك ما سلف ذكره باليد (ج) من المبحث الثالث ( الفصل الثالث من الباب الثالث من هذه الدراسة عن حدود النفقات العامة من زاوية الطاقة المالية للدخل القومي ) . وذلك فيما يتعلق بالمقدرة التكليفية

(٣٨) - وإن كان ينبغي أن يلاحظ في هذا الشأن ، أن التغير الكيفي في مقررات الانفاق العام يقتضي تعدد أنواع الانفاق حسب طبيعة النفقة وأثرها .

(٣٩) - يقصد هنا بالحويلات ، التحويلات غير الصائلية ، أي التحويلات التي لا يتوافر لها صفة الائتراء ، كالنقل والاعانات التي تعطىها الدولة لدول أجنبية .

(٤٠) - وهو الأمر الذي يعنى استفادة القدرة المالية القومية وعلى الأخص المقدرتين التكليفية والأراضية ، على النحو الذى أشرنا اليه من قبل بمناسبة الحديث عن العوامل المالية التي تحدثت من التوسع في الانفاق العام .

(٤١) - وإن كان من الملاحظ في المقابل لذلك أن هذا التضييق لا يحتر علاجا لصبر الميزانية العامة على النحو المنشود .

(٤٢) - راجع في ذلك ما أوردناه بالبند (ج) عن الآثار الناتجة عن استخدام الضرائب في توجيه النشاط الاقتصادى وفقا لأهداف السياسة الاقتصادية العامة للدولة ، والتصرف بالفراغ الضريبي ووظيفته في هذا المجال . ( المبحث الثالث الفصل الأخير الولد بالباب الثالث من هذه الدراسة ) .

(٤٣) - ويرجع ذلك عادة لتناقص منافع الوحدات الحدية ( أو الأخيرة ) من الدخل مع تجاوزها لحدود معينة ، وخاصة بعد اشباع الأفراد لختلف حاجاتهم الفطرية والمكتسبة ومن ثم يتجه هؤلاء الأفراد للاتفاق على السلع الكمالية ، بل وربما غير المفيدة .

(٤٤) - عن طريق الزيادة في كمية النقود المتداولة ، الناتجة عن التوسع في الاصدار النقدي أى بخلق نقود جديدة .

(٤٥) - أى بين ما يكتسب ( الاكتسار ) « La Tésaurisation » ( الادخار دون أن يقبض استئثار ) وما ينفق في أوجه استهلاكية واستهلاكية .

(٤٦) - وذلك بالنظر لما يترتب عليه من آثار تزايد في هذه الحالة بمعدل متزايد .

(٤٧) - أى كانت هناك انشغال لزيادة الكلى زيادة كبرى مع زيادة الموارد المالية زيادة بذات الوصف .

(٤٨) - وترجع أهمية ذلك لما لهذه المستويات من أهمية في الحفاظ على طاقات الأفراد الانتاجية ، او أن تأمين حد أدنى في هذا الخصوص يحتر أمرا لازما لقيام الإنتاج وتجديده ومسايرته للتطورات الاقتصادية والاجتماعية التي تطرأ على المجتمع .

(٤٩) - ويمكن أن يتضح ذلك عن طريق تغير بعض الأمثلة النماذج من هذه الاقتصاديات والتأثير في نمط توزيع ملكية أدوات الإنتاج ووسائله في كافة قطاعات الاقتصاد القومي الأساسية فيما بين أفراد المجتمع أو المجموعات التي تكون محلا للدراسة .

(٥٠) - أي التقليل الاجتماعي « La mobilité Sociale » فيما بين مختلف طبقات المجتمع دون وجود عوامل قسرية أو واقعية .

(٥١) - وإن كانت هذه الظاهرة ( الرفاهية ) لا يفرق البحث عنها عادة إلا بعد تحليل المجتمع لمرحلة التنمية الاقتصادية والاجتماعية . وبعبارة أخرى في الحالات التي يبلغ فيها مجتمع من المجتمعات حدا معينا من التقدم الاقتصادي .

(٥٢) - من المؤلفات المفيدة في اجلاء هذه التفاصيل ، راجع على سبيل المثال باللغة الفرنسية :  
H. Brochier : *Finances publiques et redistribution des revenus*, Paris, A. Colin, 1950, Julius  
Brant: *Le Budget et la redistribution du revenu National* ( pp. 1-45 ), Rapport général » in:  
« *Travaux de la XXXIII<sup>ème</sup> Session de l'I.I.E.P.* ( 1967 ), publié in: « *Public Finance* », Vol.  
23, Amsterdam 1970 .

وباللغة الانجليزية :  
B. de Jouvenel: « *Ethics of Redistribution* », Cambridge University Press, 1951, A. T. Peacock: *Income redistribution and Social Policy* ( J. Cape, London, 1954 ) .  
وباللغة العربية أنظر مؤلف الدكتور رياض الشيخ : المرجع السابق ، الفصل الخامس عشر ، السياسة المالية ومشكلة التوزيع ، ( ص ٤٣٣ - ٤٨٠ ) .

(٥٣) - وهي ضرائب كما سبق أن ذكرنا يقع عبؤها على الفئات الاجتماعية محدودة الدخل ، وبالتالي يزداد الضغوط فيما بين الدخل الموزعة في المجتمع .

(٥٤) - وبعبارة أخرى فإن إعادة التوزيع يقصد بها تغيير حالة التوزيع نتيجة لتدخل الدولة بواسطة وسائلها المالية وغير المالية .

(٥٥) - راجع في تفاصيل هذه المفاهيم وعلى الأخص الدخل ، الدكتور رياض الشيخ ، المرجع السابق ، ( ص ٤٥٠ - ٤٥٤ ) .

(٥٦) - وبلاحظ على ما تقدم ، ان السياسة المالية ليست هي السبيل الوحيد أو الأفضل في كل الأحوال لتحقيق هذا الهدف في سائر الأحوال والظروف . فحسبتمت الحد الأدنى للاجور والحماية الجمركية والقوانين المختلفة المنظمة للتجارة ، كل هذه الوسائل وغيرها قد تؤدي إلى نتائج توزيعية ، وربما كان التدخل في التوزيع بشكل أحد أهدافها .

(٥٧) - للتصرف على المبادئ الأساسية في توزيع الدخل القومي والاسس الموجهة لهذا التوزيع . أنظر على سبيل المثال :

Reymond Barre: « Economie politique » Tome Second ( Deuxième Partie, Le Revenu National et sa repartition, Titre I: Les aspects généraux de l'analyse de la répartition pp. 5 et v. Titre II: La Repart. en Econ. décentralisé Capitaliste, pp. 49 et s. et Titre III, La repart... en Econ. Centralisée collectiviste pp. 281-303 ), P.U.F. 1964; J. Marchal et J. Lecaillon : La repartition du du revenu National, Vol. III, Génin, Paris, 1958 Nicolas Kaldor: Alternative theories of distribution, Review of Economic Studies, XXIII (2), 1955-56 ( pp. 83-100 ) .

(٥٧) - وهذه الاعتبارات وغيرها تعد من الأمور التي تؤثر في توزيع الدخل تأثيراً يحدده ، قليلاً أو كثيراً ، وفقاً لمدى قوة هذه العناصر ، عن التوزيع الذي يمكن في تفرغته توزيع الانتاجية النسبية بين مختلف الأفراد .

(٥٨) - راجع في ذلك مؤلف « Leon Kurowski » ومقال « A. Zverev » المشار اليهما من قبل .

(٥٩) - أنظر في ذلك بصفة خاصة ، مؤلف الدكتور حطار شلى اىف الذكر ، الجزء الأول ، الموازنة العامة ، ص ١٩٦ - ٢٠٢ ، والدكتور كمال غالى : الاقتصاد المالى ، ( ص ٢٨٠ - ٢٩٥ ) ، ومؤلف :

Les Fondements doctrinaux de la redistribution budgétaire ( p. 484-487 ) . H. Brochier et P. Tabatoni: « Economie Financière » ( 3ème partie, Ch. II, Sect II, 1 -

(٦٠) - راجع في ذلك ، مؤلفنا : « الاقتصاد الاشتراكي » المطلب الثالث الخاص بمفهوم مبدأ المحاسبة الاقتصادية من خلال بيان الاسس والقواعد التي تحكم تسيير المشروع الاشتراكي . الوارد بالفصل الرابع الخاص بالتخطيط الاقتصادى ، ( ص ١٣٤ - ١٤٢ ) وبصفة خاصة ص ١٣٧ وما بعدها .

(٦١) - وما يستحق أن ننبه اليه هنا ، انه ليس من اللازم أن يفترق التقدم الحضارى بالتقدم الاقتصادى ( المادى والتكنولوجى ) في جميع الاحوال . فكثيراً ما يوجد في عالمنا المعاصر من الدول المتقدمة ولكنه لا يتوافر لها مستوى حضارى يسمح للتمكين لمبادئ العدالة الاجتماعية من الانطباق على نحو يذكر ، وبالتالى فانه يمكننا أن نقرر بالتتابع المنطقي ( بناء على الاستقصاء وليس الاستقراء ) انه ليس من الضروري أن يصطحب التخلف الاقتصادى بالتخلف الحضارى ، وان كان يمكن بطبيعة الحال أن يكون هذا الاحر مصدراً ومظهراً للتخلف في الدول المتخلفة .

(٦٢) - وذلك على العكس من الدول الاشتراكية ، حيث تتميز « العدالة التوزيعية فيها » بأنها - بصفة عامة - سابقة على التوزيع وليست لاحقة له ، اللهم في الحالات التي يسمح فيها بالملكية الخاصة لبعض وسائل الانتاج . راجع في تفاصيل ذلك ، مقال « Marian Weralski » سابق الإشارة اليه .

(٦٣) - ومن هذه الاعتبارات والظروف على سبيل المثال تدوير عمل انتاجي مناسب لكل من يفقد حقه في ملكية وسائل الانتاج بناء على ضرورة السيطرة على وسائل الانتاج الاساسية المحدودة في مجتمع متخلف ينتقل الى الاشتراكية . فضل هذه الصعوبة ، قد تقتضي ارجاء البت في موضوع غمك هذه الوسائل الحيى الوصول بالمجاز الانتاجى لحالة تسمح باستيعاب الأشخاص الذين تحولوا من الملكية المستتلة الى العمل أو



المجردة عنه . حين حل هذه المشكلة . ولعل و كثير من مجالات النشاط الاقتصادي في الزراعة غير مثال يحس الاستدلال . على ذلك ، حيث يثير هذا النشاط العديد من المشكلات ، ليس في الدول التي لا تزال في مرحلة التحول الاشتراكي ، بل وأيضا في الدول التي فرغت من هذه المرحلة وأصبح يوجد بها اقتصاد قوى تتوافر له الأسس المتعارف عليها للنظام الاشتراكي في التطبيق .

(٦٤) - وبلا حظ في هذا الصدد أن « تنويع الفوارق بين الطبقات لا تعنى توحيد الدور الذي تقوم به مختلف الفئات الاجتماعية في الإنتاج ولا توحيد مستوى معيشتهم ما دام التفاوت في الدخل والفوارق مؤسس على التفاوت في القدرات والجهود . كذلك لا يعنى التلويب القضاء على أفراد الطبقة التي تملك ولا تعمل ، بل يعنى القضاء على امتيازاتهم الطبقة وخاصة تلك المتولدة عن الملكية مع إعطائهم فرصة التحول إلى فئات الشعب العاملة بتهيئة الظروف لخلق أعمال منتجة تستوعبهم . وأخيرا فإن تنويع الفوارق لا يعنى إلغاء الملكية الخاصة إلغاء كاملا .

(٦٥) بطرا لما هو ملاحظ من أن أغلب الدخل الموزعة تنسحب إلى الفئات الاجتماعية محدودة الدخل ، وهي تمثل الاكثوية العددية في المجتمع ، حيث تتميز هذه الفئات في المتداد بارتفاع الميل الحدى للاستهلاك الخاص ، بل انه حتى في حالة قيام الدولة بمفقات تمويلية أو نافذة لصالح هذه الفئات ، فانه غالبا ما يكون موضوعها سلع وخدمات يستفيد منها أفرادها ، وهو ما يزيد من الاستهلاك العام وفي نهاية الامر فانه باضافة هذا الاستهلاك الى سابقه يزداد الاستهلاك الكلي في المجتمع .

(٦٦) . وهو أمر أصبح مألوف ومرغوب الحدوث وذلك لما للتوازن الاجتماعي من أهمية في تحقيق استقرار الأوضاع الاجتماعية في المجتمع ، حيث يعتبر هذا الاستقرار كما قدما أحد الظروف الاساسية المواتية لإحداث التقدم الاقتصادي .



## ثبت المراجع

### (١) باللغة العربية

- احمد جامع - علم المالية العامة - الجزء الاول - الفن المالي ، مكتبة وهبة ، القاهرة ١٩٦٥ .
- احمد جامع - المذاهب الاشتراكية ، دار المعارف بمصر ، ١٩٦٩ .
- احمد جامع - الاقتصاد الاشتراكي ، دراسة نظرية تحليلية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٦٩ .
- احمد حافظ الجعوني - اقتصاديات المالية العامة ، دراسة في الاقتصاد العام ، دار المعهد الجديد ، القاهرة ١٩٦٧ .
- احمد رشاد موسى - دراسة في النظرية الاقتصادية - الجزء الاول - معهد البحوث والدراسات العربية ، القاهرة ١٩٧٠ .
- امين عبد الفتاح سلام - السياسة العربية للدول المتخلفة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٧٠ .
- اسماعيل صبري عبدالله - تنظيم القطاع العام ، الاسس النظرية واهم القضايا التطبيقية ، دار المعارف بمصر ، ١٩٦٩ .
- بيرسليفين - اسس تنظيم المالية العامة والتسليف ، مطبوعات دار التقدم ، موسكو ( بدون تاريخ محدد ) .
- جلال احمد امين - مبادئ التحليل الاقتصادي ، مكتبة وهبة ، القاهرة ١٩٦٧ .
- جمال الدين محمد سعيد ومنيس عبد الملك - المالية العامة ، مطبعة لجنة البيان العربي ، القاهرة ١٩٦٢ .
- حسن عواصمة - المالية العامة ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، بيروت ١٩٧٢ .
- حسين فهمي - الجنيه المصري بعد الثورة ، مطبوعات جامعه القاهرة بالخرطوم ( ١ ) ١٩٧٢ .

- حازم البلاوي - النظرية النقدية. مقدمة الى دراسة الاتحاد السحمر  
مطبوعات جامعة الكويت - ١٩٧١ .
- حسين خلاف - الاحكام العامة في قانون الفرسه - دار النهضة العربية .  
القاهرة ١٩٦٦ .
- حسن محمد حسين - البحث الاحصائي ، القاهرة - ١٩٥٧ .
- خطار شلبي - العلوم المالية ، الجزء الاول ، الموازنة ، بيروت ١٩٦٢ .
- خليل حسن خليل - دور رؤوس الاموال الاجنبية في تنمية الاقتصادات  
المتخلفة ، رسالة دكتوراه متقدمة الى كلية الحقوق جامعة  
القاهرة ١٩٦١ .
- رفعت المحجوب - المالية العامة ، الكتاب الاول : النفقات العامة ، والكتاب  
الثاني : الإيرادات العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة  
١٩٧١ .
- رفعت المحجوب - الاقتصاد السياسي - الجزء الاول - دار النهضة  
العربية - القاهرة ١٩٧١ .
- رفعت المحجوب - الطب الفعلي ، مع دراسة خاصة بالبلاد الاخذة في  
النمو ، دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٧١ .
- رفعت المحجوب - اعادة توزيع الدخل القومي من خلال السياسة المالية ،  
دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٦٨ .
- رفعت المحجوب - السياسة المالية والتنمية الاقتصادية ، الطبعة المالية ،  
رسائل في الخطيب القومي « ٢٨ » - القاهرة ١٩٥٩ .
- رباعى الشيخ - المالية العامة ، دراسة الاقتصاد العام والخطط المالي في  
في الراسمالية والاشتراكية ، دار النهضة العربية ،  
القاهرة ١٩٦٩ .
- رشيد القاسم - المالية العامة - الجزء الثاني - موارد الدولة ونفقاتها ،  
مطبعة الجامعة السورية ، دمشق ١٩٥٨ .
- زكريا احمد نصر - النقد والائتمان في الراسمالية والاشتراكية ، مكتبة  
سيد عبدالله وهبة ، القاهرة ١٩٦٥ .
- زكريا احمد نصر - مقدمة في نظرية القيمة ، القاهرة ١٩٦٥ .
- زكريا احمد نصر - التحليل النقدي ، القاهرة ١٩٥٧ .
- زين العابدين ناصر - علم المالية العامة والتشريع المالي ، دار النهضة  
العربية ، القاهرة ١٩٧٢ .

## عبد الحكيم الرناي

- وحسين خلاف - مبادئ النظرية العامة للضريبة - القاهرة ١٩٥٣ .
- عادل احمد حشيش ومصطفى رشيد شيعه - النظام الضريبي المصري -  
( دراسة انتقائية تحليلية ) ، مذكرات على الاستنسل ،  
مؤسسة الثقافة الجامعية ، الاسكندرية ١٩٧٢ .
- عادل احمد حشيش - نظرات في النظام الضريبي للمملكة المتحدة، محاضرات  
القيت على طلبة دبلومي الدراسات العليا في الاقتصاد  
والقانون العام - مطبوعة على الاستنسل ، الاسكندرية  
١٩٧١ .
- عادل احمد حشيش - تاريخ الفكر الاقتصادي ، دراسة انتقائية ،  
انتقادية ، دار النهضة العربية ، بيروت ١٩٧٤ .
- عادل احمد حشيش - الاقتصاد الاشتراكي، مؤسسة الثقافة الجامعية،  
الاسكندرية ١٩٧٢ .
- عادل احمد حشيش - محاضرات في الاشتراكية والتحول الاشتراكي ،  
مؤسسة الثقافة الجامعية ، الاسكندرية ١٩٧٠ .
- عاطف صدقي - الضرائب في الاتحاد السوفيتي، تنظيمها ودورها - الجمعية  
المصرية للاقتصاد السياسي والاحصاء والتشريع ، القاهرة  
١٩٦٤ .
- عاطف صدقي - مبادئ المالية العامة والتشريع المالي ، الجزء الاول ،  
مبادئ المالية العامة ، مكتبة سيد عبدالله وهبة ، الطبعة  
الاولى ، القاهرة ١٩٦٤ .
- عبد المنعم فوزي - النظم الضريبية ، دار النهضة العربية، بيروت ١٩٧٣ .
- عبد المنعم فوزي - المالية العامة والسياسة المالية ، دار النهضة العربية ،  
بيروت ١٩٧١ .
- عبد المنعم فوزي وعبد الكريم بركات ويونس البطريق - المالية العامة ،  
الاسكندرية ١٩٦٨ .
- علي عباس عباد - النظم الضريبية المغاربية ، الجزء الاول ، مؤسسة  
شباب الجامعة ، الاسكندرية ١٩٧٠ .
- عبد الكريم بركات وحامد دوائر - مبادئ الاقتصاد العام ، مؤسسة شباب  
الجامعة - الاسكندرية ١٩٧٣ .

- عبد المال الصكيان - علم المالية العامة ، الجزء الاول ، الطبعة الثالثة ، دار الجمهورية ، بغداد ١٩٦٧ .
- علي عبد الرسول - المبادئ الاقتصادية في الاسلام والبناء الاقتصادي للدولة الاسلامية ، دار الفكر العربي ، القاهرة ١٩٦٨ .
- عبد الحميد القاسبي - تمويل التنمية الاقتصادية في البلدان المتخلفة . رسالة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق جامعة الاسكندرية ١٩٦٨ / ١٩٦٩ .
- عاطف السيد - محاضرات في النظرية العامة للتخطيط المالي . مذكرة معهد التخطيط القومي القاهرة ١٩٦٦
- عاطف السيد - تخطيط الموارد العامة ، التخطيط الضريبي ، مذكرة معهد التخطيط القومي رقم ٥١١ ، القاهرة ١٩٦٤ .
- عبد الرحمن يسري - تحليل اثر العوامل الاجتماعية على التنمية الاقتصادية . كلية التجارة ، جامعة الاسكندرية ، ١٩٧٣ .
- فؤاد يونس - ميزانية البرامج والاداء . المنظمة العربية للعلوم الادارية . مركز البحوث الادارية ، القاهرة ، يوليو - تموز ١٩٧٠ .
- كمال غالي - مبادئ الاقتصاد المالي . الطبعة الثالثة ، مطبعة جامعة دمشق ١٩٦٨ .
- محمد حلمي مراد - اصول الاقتصاد ، الجزء الاول ، مطبعة نهضة مصر ١٩٥٨ .
- محمد حلمي مراد - الميزانية العامة ، قواعدها وتطبيقاتها في بعض الدول العربية ، القاهرة ، معهد الدراسات العربية العالية ١٩٦٠ .
- محمد حلمي مراد - اثر بعض الظواهر الاقتصادية الحديثة في النظرية العامة للضريبة ، محاضرات مطبوعة على الاستنسل القيت على طلبة الدراسات العليا في دبلومي الاقتصاد السياسي والقانون العام ، كلية الحقوق جامعة الاسكندرية ١٩٧٢ - ١٩٧٣ .
- محمد حسن الجمل - اصول المالية العامة ، القاهرة ( بدون تاريخ محدد) .
- محمد مبدالله العربي - مبادئ علم المالية العامة والتشريع المالي ، الجزء الاول ، « نفقات الدولة » والجزء الثاني ، موارد الدولة ( النظريات العامة ) ، مطبعة لجنة التأليف والترجمة والنشر ، القاهرة ١٩٣٨ .

محمد إبراهيم غزلان - في مبادئ الاقتصاد ، نظرية القيمة والتوزيع ،  
الاسكندرية ، ١٩٦٤ .

محمد حامد دويدار - مبادئ المالية العامة ، الجزء الاول ، المكتب المصري  
الحديث ، الاسكندرية ١٩٦٨ .

محمد حامد دويدار - في اقتصاديات التخطيط الاشتراكي ، دراسة  
للمشكلات الرأسمالية لتخطيط التطور الاقتصادي في مصر ،  
المكتب المصري الحديث ، الاسكندرية ١٩٦٧ .

محمد دويدار ومصطفى رشدي شيبه - الاقتصاد السياسي ، المكتب  
المصري الحديث ، الاسكندرية ١٩٧٣ .

محمد زكي شاهي - مقدمة في النقود والبنوك . دار النهضة العربية ،  
الطبعة السابعة ، بيروت ١٩٧٣ .

محمد زكي شاهي - التنمية الاقتصادية ، الكتاب الاول ، دار النهضة  
العربية ، القاهرة ١٩٦٨ .

محمد لبيب شقير - علم المالية العامة ، مكتبة النهضة العربية ، القاهرة ،  
١٩٥٧ .

محمد وديع بنوي - دراسات في المالية العامة ، دار المعارف بمصر ١٩٦٦ .  
محمد مبارك حجير - ضرائب وتطوير اقتصاديات الدول العربية ، معهد  
البحوث والدراسات العربية ، القاهرة ١٩٦٥ / ١٩٦٦ .

محمد عادل الهامي - أسلوب استخدام ميزانية البرامج والاداء في ظل  
الإصلاح الاقتصادي والمالي ، معهد الدراسات المصرفية ،  
القاهرة ١٩٦٨ .

محمد سعيد عبد السلام - دراسة في مقدمة علم الضريبة ، دار المعارف  
بمصر ، الطبعة الثانية ، ١٩٦٨ .

محمد فؤاد إبراهيم - مبادئ علم المالية العامة ، الجزء الاول ، النفقات  
العامة والموارد العادية ، مكتبة النهضة العربية ( بدون  
تاريخ محدد ) .

محمود رياض عطية - موجز في المالية العامة ، دار المعارف بمصر ، ١٩٦٩ .  
محمود عاطف البنا - الموازنة العامة وتنفيذ البرامج طويلة الاجل ، المنظمة  
العربية للعلوم الادارية ، مركز البحوث الادارية ، أكتوبر -  
- تشرين اول ، القاهرة ١٩٧٠ .

- مصطفى رشدي شبيحه - النظرية النقدية من خلال التحليل الاقتصادي الكلي ، مؤسسة الثقافة الجامعية، الاسكندرية، ١٩٧٢ .
- مصطفى القوني - المالية العامة والضرائب، مكتبة الانجلو المصرية، ١٩٥٢ .
- نبيل الروبي - التضخم في الاقتصاديات المتخلفة ، رسالة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق جامعة الاسكندرية ، ١٩٧٢ .
- هاشم الجعفري - مبادئ المالية العامة والتشريع المالي، مطبعة الاعظمى - بغداد ، ١٩٦١ .
- يونس احمد البطريق - مقدمة في النظم الضريبية ، المكتب المصري الحديث، الاسكندرية ١٩٧٢ .



( ب ) - باللغة الفرنسية

**Ardant (Gabriel)** — «Technique de l'Etat» — De la Productivité du Secteur public », Ed. P.U.F. Paris, 1953.

**Ardant (G.)** — Fondements économiques et sociaux des principes budgétaires), Revue du Trésor, Sept. 1951.

**Ardant (G.)** — Théorie sociologique de l'impôt» (2 volumes). Ed. S.E.V.P.E.N., Paris, 1958.

**Athim Baher.** — «Le Système fiscal en Economie Socialiste», (L'exemple de l'URSS), Tome I et Tome II, Thèse pour le Doctorat d'Etat, Paris, 1969.

**Alix (Edgard)** — «Traité élémentaire de Science des Finances et de législation Financières Française», Paris, 1931.

**Aventur (J.)** — «Budget Social et développement économique», Revue de Science financière, Juillet-Sept. 1956.

**Barrère (Alain)** — « Politique financière », Dalloz, Paris, 1959.

**Barrère (A.)** — «Economie et Institutions financières », Tome I et II Dalloz Paris 1965.

**Barrère (A.)** — «Economie financière» 2ème édition, Dalloz, Paris 1971.

**Barrère (Alain).** — «Le Budget et la distribution du revenu National Public finance, » Vol. 23 (1968), Amsterdam 1970.

**Barrère (A.)** — «L'interprétation de la Co-existence des Economies publiques et privées», Finance Archive, Avril, 1963.

**Barrère (A.)** — «La problématique de l'équilibre budgétaire, Finances publiques» No. 2, 1950.

**Barrère (A.)** — Signification et Contenu de la politique Financière» — Revue de Science financière, No. 1, Janv-Mars 1959.

**Barrère (A.)** — «Redistribution des Revenues, attribution de ressources», Revenu disponible, in R.S.L.F., Paris 1956.

**Barrère (Raymond)** — «Economie Politique», Tome I, P.U.F. Coll. «Thémis», Paris 1963.

**Brochier (Hubert) et Tabatoni (Pierre)** — «Economie Financière», P.U.F., Collection «Thémis», Paris 1963

**Brochier (Herbert)** — «Finances publiques et redistribution des revenus», Préface de J. Marchal, Paris, A. Colin, 1950.

**Brochier (Herbert)** — «Le problème de l'impôt indirect dans les pays en voie de développement», Revue de Sciences Financière, No 3, Juillet-Sept. 1965.

**Baudhuin (Fernand)** — «Précis de Finances publiques» 3ème Ed., Bruxelles 1958.

**Baude (Jules)** — Lecture et Critique des Bilans. Les Editions comptables, Paris 1957.

**Badouin (Robert)** — «Agriculture et accession au développement», Ed. Apudone, Paris 1967.

**Bertrand (L.)** — «Le contrôle parlementaire des Finances Publiques», Ed. Clermond-Ferrand, Paris 1963.

**Boudeville (Jacques-R.)** — «Les programmes économiques», «Que sais-je?», P.U.F. 1963.

**Berger (P.)** — «L'incidence Monétaire d'un emprunt d'Etat», Banque, Août, 1953.

**Berger (Pierre)** — «L'emprunt a-t-il une action ou inflationniste», Banque. Août, 1958.

**Bloch (H.S.)** — «La politique fiscale des pays sous-développés», Traduction Française par Robert Muller; R.S.L.F. No. 1, Janv.-Mars 1953.

**Braunlt (Julius)** — «Le Budget et la distribution du revenu, National», Rapport général, Travaux de la XXIIIème Session de l'I.I.F.P. (1967), publié in Public Finance, Vol. 23, Amsterdam, 1970.

**Chambre (Henri)** — «L'économie planifiée», «Que sais-je?», P.U.F., Paris 1972.

**Calvez (Jean-Yves)** — «Aspects politiques et Sociaux des pays en voie de développement», Dalloz, Paris 1971.

**Chenot (Bernard)** — «L'organisation économique de l'Etat», Dalloz, Paris 1964

**Cosciani (César)** — «La nature de l'activité Financière», Traduction de Jean Parent, R.S.L.F. No. 3 Juillet-Sept. 1953.

**Clark (Colin)** — «Les conditions du progrès économique», P.U.F., 1960.

**Dumontier (J.)** — «Budget économique et Capital national», P.U.F., Paris 1951

**Dumont (Philippe) et Xavier Greffe (Xavier)** — «Problèmes

**Budgétaires Contemporains**. La prévision des recettes et les Budgets de programmes, P.U.F., Paris 1970.

**Denis (Henry)** — « Histoire de la pensée économique » 3ème édition, P.U.F., Paris 1971.

**Dumont (René)** — « Développement et Socialismes ». Editions Seuil, Paris 1969.

**Duverger (Maurice)** — « Finances Publiques », P.U.F. Coll. « Thémis » Paris, 1968.

**Duverger (M.)** — « Institutions Financières », Troisième Edition, Paris 1960.

**Dikmen (M. Orhan)** — « Nouveaux objectifs des Systèmes fiscaux dans les pays en voie de développement », Public Finances No. 2, 1970.

**Dehove (G.)** — « Science des Finances, Economie et politique, Finances publiques », 1949.

**Dehove (G.)** — « L'activité Financière et la notion de besoin Public », R.S.L.F., Oct-Déc. 1947.

**De Bernis (Gérard)** — « Développement, Socialisation, Socialisme » in — Travail et Condition humaine, Ed. Fayard, Paris 1963.

**El-Banna (M. Atef)** — « Le Particularisme du pouvoir d'autorisation budgétaire », L.G.D.J., Paris 1968.

**Edmond-Grangé (Jacques)** — « Le Budget Fonctionnelle en France », avant-propos de L. Trotabas, Ed. L.G.D.J., Paris 1963.

**Goldsmith (Raymond W.)** — « Facteurs déterminants de la Structure financière », publications de l'O.C.D.E., Paris (sans date précise).

**Gaudemet (Paul M.)** — « Précis des Finances publiques », Tome I et II, Editions Montchrestien, Paris 1970.

**Garrigou-Lagrange (A.) et Passet (René)** : « Economie politique » 2ème éd., Dalloz, Paris 1969.

**Guelfat (Issac)** — « Doctrines économiques et pays en voie de développement », P.U.F., Paris 1961

**Gannagé (Elias)** — « Financement du développement », Ed. P.U.F., Paris 1969.

**Gusson (Claude)** — « Esquisse d'une Théorie générale de l'équilibre économique », Ed. P.U.F., Paris, 1949.

**Garrigou-Lagrange (André)** — « Systemes et Structures ». Troisième Edition, Dalloz, Paris 1971

**Hashish (Adel A.)** — «Le rôle de la coopération dans la Socialisation de l'Agriculture égyptienne», Thèse pour le Doctorat d'Etat, Paris 1969.

**Harris (O.L.)** — «Les critères distinctifs d'un bon impôt», in, R.S.F., Uo. 2 Avril-Juin, 1957.

**Harris (O.L.)** — «Le problème des économies dans les dépenses publique», R.S.L.F., No. 3, 1954.

**Hansmeyer (K. H.)** — «La dette publique comme moyen de reporter les Charges sur les générations futures», R.S.F. No. 4, 1963.

**Hicks (Ursula)** — « Les impôts indirects dans l'économie moderne», R.S.L.F., 1952.

**Jacquemin (Alex.) et Schrans (Guy)** — «Le Droit économique», P.U.F., Coll. «Que sais-je ?», Paris 1970.

**Jonis (F.) et Plaindoux (G.)** — «Contrôle Budgétaire», Dunod, Paris 1961.

**Jèze (Gaston)** — «La technique du Crédit public», Cours de finances publiques professé à la faculté de Droit de Paris, 1937.

**Jèze (Gaston)** — «Cours de finances publiques», (phénomènes financières, théorie générale des revenus), Ed. Giard, Paris 1931.

**Jèze (Gaston)** — «Cours de Science des finances et de législation financières française», Tome I; Dépenses Publiques, Théorie générale du Crédit public, 6ème éd., Paris 1922.

**Jèze (Gaston)**, — «Le fait générateur de l'impôt» in R.S.L.F., Paris 1963.

**Jacomel (R.)** — «L'adaptation du budget aux tâches de l'Etat moderne», (Finance publique, No. 1, 1963).

**Jonis (F.) et Plaindoux (G.)** — «Contrôle Budgétaire», Dunod, Paris 1961.

**Krier (H.)** — «La charge de l'impôt sur l'économie», Théorie de la pression fiscale, Ed. L.G.D.J., Paris 1944.

**Kurowski (Léon)** — «Les finances dans Etats Socialistes» Ed. L.G.D.J., Paris 1962.

**Lalumière (Pierre)** — «Finances publiques», Armand Colin, Collection «U», Paris 1971.

**Lalumière (P.)** — «Les cadres Sociaux de la Connaissance financière», Revue de Science Financière, No. 1, Janvier 1963.

**Laufenberger (H.)** — «Histoire de l'impôt» Que sais-je ? P.U.F. 1958.

**Laufenberger (F.)** — « Finances comparées » (Etats-Unis, France, Angleterre, NRSS). Troisième édition, Sirey, Paris 1957.

**Laufenberger (F.)** — «Théorie économique et psychologique de finances publiques», Paris, Sirey, 1956.

**Laufenberger (H.)** — «Economie Financière en trois leçons», Recueil Sirey, Paris 1950.

**Laufenberger (H.)** — «Traité d'économie et de législation financières», Budget et Trésor, 3ème édition, Recueil Sirey, Paris 1948.

**Laufenberger (H.)** — «Précis d'économie et de législation Financières», (Revenu, Capital et Impôt), 3e Ed. Sirey, Paris 1947.

**Laufenberger (H.)** — «Rôle et Fonctions de l'impôt dans l'économie contemporaine», Revue économique et sociales, Lausanne, Juillet 1959.

**Lafferrière (Julien) et Wallae (Marcel)** — «Traité élémentaire de Science et de législation Financière, Ed. L.G.D.J., Paris 1952.

**Lassudrie - Duchêne (B.)** — «Les rapports du pouvoir monétaire et du pouvoir financier et les conflits de politique économique», R.S.F. Nos. 2 et 3, 1960.

**L'homme (Jean)** — «Le pouvoir économique et sa nature», Revue Economique, No. 6, 1958.

**Masoin (Maurice)** — «Théorie économique des finances publiques», Louvain (Belgique), 1946.

**Masoin (M.)** — «Les effets de la dette publique», in Les effets économiques des dépenses publiques, I.I.F.P. Congrès de Rome 1956.

**Masoin (M.)** — «L'équilibre Fundamental des Finances publiques», Finance publique, No. 4, 1946.

**Marchal (André)** — «Systèmes et Structures économiques», 4ème édition, P.U.F., Paris 1969.

**Marchal (A.)** — «Méthode scientifique et Science économique», Tome I et II, Médicic, Paris, 1952, 1954

**Marchal (A.)** — «Economie politique et technique Statistique», Paris, 1948.

**Marchal (Jean)** - «La nature et le contenu de l'économie financière», préface à H. Kner La charge des impôts sur l'économie, Paris 1944

- Marchal (Jean) et Lecaillon (Jacques)** — «Les flux monétaires», éditions Cujas, Paris 1967.
- Marshall (J.) et Lecaillon (J.)** — «La répartition du revenu national, Vol. III, Crénin, Paris 1958.
- Makalou (Omar)** — «L'équilibre Budgétaire dans les pays en voie de développement», Ed. F. Maspero, Paris 1970.
- Madar (Z.) et Rastello (H.)** — «Le Rôle de l'Etat dans la réglementation de l'économie Capitaliste et Socialiste», Edition de l'Institut Universitaire d'Etudes Européennes de Turin, 1969.
- Maillet (P.)** — «Circuits financiers et tableaux économiques», R.S.F. No. 1, 1958.
- Marcowski (Jan)** — «Comptabilité nationale», Paris, Dalloz, 1965.
- Marcowski (J.)** — «Les Budgets nationaux», Economie Appliquée, Oct.-Déc., Paris 1948.
- Michelson (A.) et Masoin (M.)** — «Les finances publiques et l'évolution Cyclique», Congrès de l'I.L.E.P., 1948.
- Meynaud (Jean)** — «Les groupes de pression», «Que sais-je?» P.U.F., Paris 1962.
- Meynaud (J.)** — «Politique économique comparée», Cours de l'I.L.E.P. Paris 1954-55.
- Mohl (Lucien)** — «Science et technique Fiscales», Tome I, «Thémis», P.U.F., Paris 1959.
- Moulié (P.)** — «L'imposition des personnes publiques», préface de P. Lalumière, Ed. L.G.D.J., Paris, 1972.
- Marcineaux (Jean-Maire)** — «L'Unité de l'impôt sur le revenu», Revue de Science Financière, Paris, L.G.D.J., Janv.-Mars, No. 1, Paris 1963.
- Martin (Jean-Pierre)** — «Imposition Cédulaire et imposition unitaire des revenus», in Revue de Science financière, No. 3, Juillet-Sept. 1966.
- Mérigot (J. G.)** — «La justice fiscale : Variations sur un thème connu», R.S.L.F., Janvier-Mars, No. 1, Paris 1955.
- Myrdal, (G.)** — «Théorie économique et pays sous-développés», Présence Africaine, 1959.
- Niveau (Maurice)** — «Histoire des Faits économiques contemporains», P.U.F., Coll. «Thémis», Paris 1966.
- Nasser (Zein El-Abadie)** — «La double imposition internationale et l'intervention des organisations internationales pour y remédier», Thèse pour le Doctorat d'Etat, Paris, 1965.
- Nitti (Francesco)** — «Principes de Science des finances»,

Traduit de l'italien, par Stefan Freund, Ed., Marcel Girard, Paris 1928.

Nations Unies — «Manuel de Classification Economique et fonctionnelle des opérations de l'Etat», New York, 1957.

Nations Unies — «Comptabilité publique et exécution du Budget», New York, 1952.

Nations Unies — «Mesures à prendre pour le développement économique des pays insuffisamment développés», New York 1951.

Nations Unies — «Etudes sur la situation économique de l'Europe», New York, 1949.

O.C.D.E. — «Le régime fiscal et son incidence sur la productivité», Paris 1957.

O.C.D.E. — «Politique Budgétaire et équilibre économique». Lécours du passé, problèmes et perspectives, Paris, Déc. 19668.

Pinto (R.) et Grwltz (M.) — «Méthodes des Sciences Sociales», 4ème éd., Dalloz, Paris 1971.

Peacock (A.T.) — «Les finances publiques, instrument de développement économique», publication de l'O.C.D.E., Paris 1964.

Peacock (A.T.) — «La politique fiscale au service du développement économique » (pp. 7-19), publications de l'O.C.D.E., Paris 1965.

Piétte (André) — «Pensée économique et théorie contemporaines», cinquième édition, Dalloz, Paris 1970.

Bousseaux (Paul) — «Economie politique Générale». Editions J. Duculot, S.A., Gembloux, Belgique 1971.

Ballière (G.) — «Utilité et Réalité de la distinction entre les impôts directs et les impôts indirect», R.S.F. No. 2, Avril-Juin 1966.

Kaysant (P.J.) — «La physiologie de contribuable devant l'impôt», R.L.F., Paris 1948.

Salles (P) et Wolf (J.) — «La vie économique et sociale de la Nation», 2 volumes, Librairie Dunod, Paris, 1969.

Sacconi (E.G.) — «L'interprétation du Bilan», Dunod, Paris 1964.

Stucken (R.) — «Le déficit Budgétaire et son financement», Revue de Science financière. Avril-Juin, 1958.

Slavsky (I.) — «Le Nouveau Système de gestion et la circulation monétaire», l'URSS et les pays de l'Est, No.3, 1967.

Rotabas (I.) — «Avec la Collaboration de J. M. Cotteret : «Finances publiques», Quatrième Edition, Dalloz, Paris 1970.

Rotabas (I.) — «Institutions Financières», 2ème éd., Dalloz, Paris 1957.

**Trotabas (L.)** — «Précis de Science et Législation Financière» 2ème éd. Dalloz, Paris 1950.

**Trainmond (Pierre)** — «Trésor et Pouvoir économique», Edition Cujas, Paris 1968.

**Tabatoni (Pierre)** — «Etude théorique de l'incidence des impôts», Thèse, Aix, 1950.

**Tabatoni (P.)** — «La rationalité économique des choix financiers dans la théorie contemporaine des finances publiques», Econ. Appl. Janvier-Juin, 1955.

**Ullmo (Jean)** — «La théorie du multiplicateur», Economie Appliquée, No. 6, 1949.

**Voinea (Serban)** — «La socialisation», Paris P.U.F. 1950.

**Wagner (A.)** — «Traité des Sciences des finances», Tome III, Le Crédit Public, Paris 1912.

**Weraliski (Marian)** — «Les problèmes de la fiscalité dans les Etats Socialistes», Revue de Science financière No. 4, Oct-Déc. Paris, 1969.

**Weraliski (M.)** — «La pression fiscale dans les pays capitalistes et dans les pays socialistes», R.S.F. 1962.



## ( ج ) - باللغة الإنجليزية

- Allan (Charles M.)** — «The Theory of Taxation», Penguin Economics, First published, London 1971.
- Buchanan (J.M.)** — «Public principles of public debt», Homewood, R.D. Irwin, 1958.
- Bastable (C.E.)** — «Public finance» 3d edition, MacMilland and Co., Ltd., London 1932.
- Bird (Richard M.)** — «Wagner's Law of Expanding State Activity» public finance, No 1, 1971.
- Barone (Enrico)** — «On public Needs», Reprinted in Classics in the Theory of Public finance, (Musgrave and Peacock), Macmillan, London 1967.
- Burkhead (Jesse)** — «The balanced budget», Quarterly Journal of Economics, USA, May 1954.
- Burkhead (Jesse)** — «Government Budgeting John Wiley & Sons, Inc., New York, 1962.
- Bray (F.S.) and Stone (R.)** — «Presentation of Central Governments accounts», Cambridge 1948.
- Break (G.F.)** — «Income Taxes and Incentives to work», An Impirical Study, American Economic Review, September 1957.
- Blang (M.)** — «Economic theory in Retrospect», Richard D. Irwin, Inc, Illinois 1968.
- Cohn (Gerhard)** — «Essays in Public Finance and Fiscal Policy», New Work, Oxford University Press, 1955.
- Conrad (A.H.)** — «The Multiplier effects of redistributive public Budgets», in, Review of Econ. and Statistics, 1955.
- Davies (R.W.)** — The development of the Soviet Budgetary System, Cambridge 1958.
- Doe (F. John)** — «Government Finance. «An Economic Analysis», third Edition, Richard D Irwin, Inc., Homewood, Illinois 19663.
- De Marco (Antonio de Viti)** — «First principles of public Finance» (1936), Ed. Thonathan Cape, London 1950.

**De Jouvenel (B)** — «Ethics of Redistribution» Cambridge University Press, 1951.

**Dalton (Huge)** — «Principles of public finance» — 21th Impression, Routledge and Kegan Paul Ltd., London 1964.

**Dobb Maurice** — «Studies in the Development of Capitalism» Routledge and Kegan Ltd. London 1954.

**Eckstein Otto** . «Public Finance», Second Ed. Prentice Hall, Inc., Englewood, Cliffs, New Jersey 1967.

**Fellner (Williams)** — «Modern Economic Analysis.» International Student, Edition, Tokyo, 1960.

**Gandhi (Ved. P.)** — «Wagner's Law of Public expenditure», Do recent cross-Section, Studies confirm it?». Public finance, No. 1, 1971.

**Gill (Richard T.)** — «Economics and the public interest», Goodyear publishing Company, California, 1968.

**Good (Richard)** — «Taxation of Saving and Consumption in underdeveloped Countries». (National Tax journal, XIV, déc. 1961), Reprinted in «Readings on taxation in developing Countries», Edited by R.M. Bird and O. Oldman, Cambridge, Massachusetts, 1967.

**Groves (Harold M.)** — «Financing Government», Fifth Ed , Holt, Rinehart and Wilson Inc., New York 1962.

**Gurley (John C.) and Shaw (Q.)** — «Financial aspect of Economic development», American Economic Review, Sept. 1955.

**Hinrichs (Harley H.)** — «A General Theory of Tax Structure change during economic development», Harvard Law School, International Tax program. Cambridge, Massachusetts, 1966.

**Harris (C. Lovel)** — «The adaptation of the tax System to the needs of Contemporary Societies», in, «Innovations in Tax policy», papers and proceedings of the XXVth, Session of the I.P.F. at Istanbul, Sept. 2-5. 1969 (publié in, Public Finance, No. 2, 1970).

**Hicks (Ursula)** — «Development finance planning and Control», Clarendon Press, Oxford 1965.

**Hicks (Ursula)** — «Public Finance», 3rd Ed. Cambridge, At the University Press, 1968.

**Hicks (Ursula)** — «British Public Finance», London, 1958.

**Heber (Bernard R.)** — «Modern public Finance», Second Edition, Richard D Irwin Inc., Homewood, Illinois, 1967

**Hansen (Beal)** — «The Economic Theory of Fiscal Policy», G. Allen and Unwin, London 1958

**Haig (R. M.)** — The Concept of income, in, «Readings in the Economics of Taxation», American Economic Association, 1959.

**Hansen (Alvin H.)** -- «Fiscal Policy and Business Cycles». Norton, New York, 1941.

**Hansen (A. H.)** -- «Public enterprise and economic development», London 1958

**Halim (George N.)** -- «Economic Systems». A Comparative Analysis. 3rd Edition. Holt, Rinehart and Winston 1968

**Johanson (Leif)** - «Public Economics», North-Holland Publishing», Amsterdam, 1968.

**Kaldor (Nicolas)** -- «A Expenditure Tax», London. Nwvin University Books, Fourth Impression, 1965.

**Kaldor (N.)** - «Alternative theories of distribution», Review of Economic Studies, XXIII (2). 1955-1956.

**Keynes (J.M.)** -- «The General theory of Employment, Interest and money (1936) Macmillan, London 1954.

**Kimmel (L.H.)** - «Taxes and Economic Incentives», London 1950

**Loucks (William N.)** - «Comparative Economic Systems», Sixth Edition, Harper and Row, New York, 1961.

**Lerner (A. P.)** -- «The Burden of the National debt», New York 1948.

**Musgrave (Richard M.)** -- «Fiscal Systems», Yale University Press, 1969.

**Musgrave (Richard M.)** -- The Theory of public Finance. «A Study in the Public Economy», McGraw-Hill Book Company. Inc., New York, London 1959.

**Marshall (Alfred)** - «Principles of Economics», 8th Edition, Macmillan, London 1956

**Moulton (H.G.)** «The New Philosophy of Public debt», Washington, 1943.

**Margolis Julius** «National Economic Accounting », Re-orientation needed Review of Econ and Statistics, 1952.

**Mazzola (Ugo)** - «The formation of the prices of Public Goods », Reprinted in «Classics in the theory of public finance», Macmillan, London 1967.

**Millet (J.D.)** -- Governmental budget and economic analysis», Public Administration review, No 22, Sept 1963.

**Martin (A.H.) et Lewis (W.A.)** - «Pattern of public revenue and expenditure» Manchester School of Economic and Social Studies, vol 24, No. 3, September 1956.

**Myrdal (Gunnar)** «The political element in the development of Economic Theory» Routledge and Kegan Paul, London 1953

**Oxenfeldt (Alfred R.)** — «Economic Systems in Action», New York, 1960.

**Orton (W.)** — «The Economic Role of the States», Chicago, University of Chicago Press. 1950

**O.C.D.E.** — «Finances publiques et développement économique », Congrès d'Athènes 12-20 déc. 1963, Publication de l'O.C.D.E., Paris, 1965.

**Peters (G. H.)** — «Private and Public Finance », Ed. Fontana Collins, London 1971.

**Peacock (A.T.)** — «Income redistribution and Social policy», J. Cape, London 1954.

**Peacock (Alan T.) and Jack Wiseman (Jack)** — « The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom » National Bureau of Economic Research 1961.

**Prest (A.R.)** — «Public Finance in underdeveloped Countries», Fourth Impression. Weidenfeld and Nicolson, London, 1968.

**Prest (A.R.)** — «Public finance theory and Practices», Third Edition, Weidenfeld and Nicolson, London 1967.

**Program Budgeting** — Edited by David Novick, Harward University Press, Mass. 1965.

**Progress Publishers** — «Soviet financial System», First Edition, Moscow 1966.

**Pigou (A.C.)** — «A Study in Public Finance», Macmillan and Co Ltd, London 1951.

**Pigou (A.C.)** — «Income, Antroduction to Economics, London, Macmillan and Co. Ltd. 1949.

**Rolph (Earl R.)** — «The Theory of Fiscal Economics», University of California Press Berkeley and Los Angeles, 1964.

**Rolph (E.R.)** — «Principles of debt Management», American Economic Review, July 1957.

**Reid (Gordon)** — «The Politics of financial Control», The role of the house of Commons. Hutchinson Library, London 1966.

**Ricardo (David)** — «The principles of political Economy and Taxation (1817) », Edited by Richard D Irwin (U.S.A.), First printing, Sept. 1963.

**Shoup (Carl S.)** — «Public finances», Weidenfeld and Nicolson, London 1969.

**Shoup (C.S.)** — «Debt financing and future generations », Economic Journal Dec 1962

**Shoup (C.S.)** — «The Theory of Public finance », The American Economic Review Vol XLIX No. 5, December 1959

**Steiner (G.A.)** — «Government's role in Economic life», New York, Mc Graw Hill, 1953.

**Smith (Adam)** — «An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations», Word, Lock & Co., London 1838.

**Stonier (A.W.) and Hague (D.C.)** — «A text Book of Economic Theory», Longmans Green, London, 1957.

**Seligman (Edwin)** — «Essays on Taxation», Macmillan, London 1921.

**Stuart (A.J.C.)** — «On progressive taxation», in — Classics in the Theory in Public finance. (Ed. by Musgrave and Peacock). New York 1967.

**Smithies (Arther)** — «The Budgetary process in the United States», 1955.

**Schmoeders (Gunther)** — «Fiscal policy», Revue de Science financière, No. 1, 1957

**Samuelson (P.A.)** — «Interactions between the multiplier analysis and the principle of acceleration», Review of Economics and Statistics, May 1939.

**Schumpeter (Joseph)** — «History of Economic analysis», G. Allen and Unwin, London 1961.

**Tripathy (R.N.)** — «Public finance in underdeveloped Countries», The world press private; Ltd., Calcutta, 1968.

**Taylor E. (Philip)** — «The Economics of Public Finance», Third Edition, New York, The Macmillan Company, 1961.

**Wal, U. Tum** — «Taxation problems and Policies of underdeveloped Countries», International Monetary fund Staff papers, IX (November 1962).

**Timbergen (Jan.)** — «Government budget and Central Economic Plan», Public finance, Vol. IV, 1949.

**Timbergen (J.)** — «Welfare economics and income distribution», American Economic Review, Papers and proceedings, 1957.

**United Nations** — Year book of National Accounts Statistics (1968), Volume II, New York 1969.

**United Nations** — «Reclassification of Government expenditures and receipts in Selected Countries, New York, 1958.

**United Nations** — «Taxes and Fiscal Policy in underdeveloped Countries», New York, 1954.

**Wieser (Friedrich Von)** — «A Theory of Public Economy». Reprinted in, Classics in the Theory of Public finance. Edited by R. A. Musgrave and A T Peacock. New York 1967

**Williams (Alan)** — «Public Finance and Budgetary policy»,  
Ed. George Allen and Unwin, London 1963.

**Wilson (Thomas)** — «Inflation», Basil Blackwell, Oxford,  
1961.

**Zverev (A.)** — «Role of the State Budget in the distribu-  
tion of the Social product and National Income», in — **problems**  
of Economics, Vol. III, No. 8, 1964.

## مخرجات الدراسة

سواءى هذه الدراسة ( مقدمة ) : ..... ( ١ )

### الباب الأول

في التعرف على العالم الرئسية المرتبطة بنشاط الدولة  
المالى فى الاقتصاد العلم فى ضوء أوليات المعرفة  
الاقتصادية الخاصة به والسياسات المالية الموجهة له

تقديم وتقسيم : ..... ( ١ )

### الفصل الأول

الحاجات العامة وكيفية إشباعها ( تحديد نطاق النشاط  
المالى للدولة ومدى تميز المالية العامة عن المالية الخاصة )

تمهيد ..... ( ٢ )

المبحث الأول - أهمية تحديد طبيعة الحاجات العامة

كمحدد لنطاق النشاط المالى للدولة ..... ( ٣ )

المبحث الثانى - كيفية اشباع الدولة الحاجات العامة من

خلال الاقتصاد العلم ..... ( ١١ )

المبحث الثالث - مدى تميز المالية العامة عن المالية الخاصة

( أوجه المغايرة المميزة لطبيعة النشاط فى كل منهما ) ..... ( ١٩ )

المحواشى ( مراجع وتعليقات ) ..... ( ٢٣ )

### الفصل الثانى

الظاهرة المالية موضوع علم المالية العامة  
كصور عن النشاط المالى للدولة

تمهيد ..... ( ٢٧ )

المبحث الأول - العناصر المؤلفة للظاهرة المالية ( الكميات

المالية وموازنتها العامة ) : ..... ( ٢٧ )

المبحث الثانى - الطبيعة الاقتصادية للظاهرة المالية وبيان

أثرها فى مجال التحليل الاقتصادى والمالى : ..... ( ٣١ )

المبحث الثالث - علاقة المالية العامة بغيرها من العلوم ( صلة الظاهرة

المالية بغيرها من مظاهر الحياة الاجتماعية ) : ..... ( ٣٥ )

الحواشي ( مراجع وتعليقات ) : ..... (٣٩)

### الفصل الثالث

التطور الوظيفي لمفهوم مالية الدولة والسياسة المالية  
( مدى تأثير عناصر الظاهرة المالية بالعلاقات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية السائدة )

- تمهيد : ..... (٤١)  
المبحث الاول - تطور المفهوم الوظيفي للسياسات المالية في الفكر المالي التقليدي والمعاصر : ..... (٤٢)  
المبحث الثاني - دور السياسة المالية في اقتصاديات الدول الرأسمالية والاشتراكية : ..... (٤٨)  
المبحث الثالث - مالية الدولة والسياسة المالية ودورها في تنمية اقتصاديات الدول المتخلفة : ..... (٥١)  
الحواشي ( مراجع وتعليقات ) : ..... (٥٥)

### الباب الثاني

النفقات العامة - دراسة للقواعد الحاكمة للجانب الاول من الكميات المالية المطلوبة لقيام الاقتصاد الصام بدوره في اشباع الحاجات العامة

- تقديم وتقسيم : ..... (٥٩)

### الفصل الاول

معنى وبيان النفقة العامة

( التعريف بها وتقسيماتها المختلفة )

- تمهيد : ..... (٦١)  
المبحث الاول - ماهية النفقة العامة التعريف بها وبمناصرها : ..... (٦٢)  
المبحث الثاني - التقسيمات العلمية للنفقات العامة المستندة الى معايير اقتصادية ( التقسيمات الاقتصادية ) : ..... (٦٥)  
المبحث الثالث - تقسيم النفقات العامة بالاستناد الى معايير غير اقتصادية : ..... (٦٩)  
الحواشي ( مراجع وتعليقات ) : ..... (٧٦)



## الفصل الثاني

### حجم النفقات العامة - ضوابط الاتفاق

#### العلم وحلوده والاسباب المفسرة لتزايد

- تمهيد : ..... (٧٨)
- المبحث الأول - ضوابط الاتفاق العلم وضمانات التحقق
- من استمرار ما تقتضيه من موجبات : ..... (٧٨)
- المبحث الثاني - حدود الاتفاق العلم ( العوامل المختلفة
- المحددة لحجم النفقات العامة ) : ..... (٨٧)
- المبحث الثالث - ظاهرة ازدياد النفقات العامة ( التزايد
- المستمر للاتفاق العلم والاسباب المفسرة له ) : ..... (١٠١)
- الحواشي ( مراجع وتعليقات ) : ..... (١١١)

## الفصل الثالث

### اعتبار الآثار الاقتصادية للنفقات العامة

#### ( أهمية الاسترشاد بهذه الآثار في تحقيق الاتفاق

#### العلم لاهدافه )

- تمهيد : ..... (١١٦)
- المبحث الأول - الآثار المباشرة للنفقات العامة الرئيسية
- على الانتاج والاستهلاك القومي : ..... (١١٧)
- المبحث الثاني - الآثار غير المباشرة للنفقات العامة على
- الانتاج والاستهلاك ( بحث أثر المضاعف والمعدل ) : ..... (١٢٥)
- المبحث الثالث - آثار النفقات العامة في توزيع الدخل
- القومي بين المنتجين والمستهلكين : ..... (١٢٧)
- الحواشي ( مراجع وتعليقات ) : ..... (١٣١)

## الباب الثالث

### الامدادات العامة - الأصول المنظمة للكميات المالية

#### اللازمة تمويل نشاط الدولة الإنفاق المتعلق بأداء

#### الاقتصاد العام لدوره في اشباع الحاجات العامة

- قديم وتقسيم : ..... (١٣٣)

## الفصل الاول

### امدادات الدولة الاقتصادية

#### ، فانض الاقتصاد العام ،

تمهيد .....	(١٣٦)
المبحث الأول - إيرادات الدولة من أملاكها ومشروعاتها	
الاقتصادية ( دخل المومين ) : .....	(١٣٧)
المبحث الثاني - إيرادات الدولة المتحصلة من الرسوم : .....	(١٤٥)
المبحث الثالث - تقدير المقابل التقدي للسلع والخدمات المنتجة	
في الاقتصاد العام ( مقارنة بين الثمن العام والرسوم ) : .....	(١٤٩)
الحواشي ( مراجع وتعليقات ) : .....	(١٥٧)

## الفصل الثاني

### إيرادات الدولة السيادية المتحصلة من الضرائب

تمهيد : .....	(١٦٠)
المبحث الأول - ماهية وخصائص الضريبة كمورد سيادي	
في إيرادات مالية الدول المعاصرة .....	(١٦١)
المبحث الثاني - الجوانب الرئيسية في التنظيم الفني للضرائب	
( ضوابطه الاقتصادية ومشكلاته الأساسية ) : .....	(١٨٣)
المبحث الثالث - الآثار الاقتصادية العامة للضرائب	
( التعريف بها على المستويات الأولية والنهائية والترجيحية ) : .....	(٢١٣)
الحواشي ( مراجع وتعليقات ) : .....	(٢٣٩)

## الفصل الثالث

### إيرادات الدولة الائتمانية المستمدة من القروض العامة

تمهيد : .....	(٢٥٣)
المبحث الأول - ماهية القرض العام وأنواعه المختلفة وأهميته	
الوقوف على طبيعته الاقتصادية والقانونية : .....	(٢٥٤)
المبحث الثاني - الجوانب الأساسية في التنظيم الفني	
للقروض العامة : .....	(٢٦٧)
المبحث الثالث - الآثار الاقتصادية للقروض العامة : .....	(٢٨٣)
الحواشي ( مراجع وتعليقات ) : .....	(٢٩٦)

## السبب الرابع

الميزانية العامة - البيان المالي للاقتصاد العام وعلاقته  
بالاقتصاد القومي ( الموازنة العامة كنظام مالي  
لنفقات الدولة وإيراداتها في خدمة سياستها المالية

تقديمه وتقسيمه : ..... (٣٠٥)

### الفصل الاول

ماهية الميزانية ( او الموازنة ) العامة  
تعريفها وتمييزها عما قد يختلط بها مع بيان  
طبيعتها وأهميتها ودورها في المالية الحديثة

تمهيد : ..... (٣٠٧)

المبحث الاول - تعريف الميزانية العامة وتمييزها عما قد

يختلط بها مع بيان طبيعتها المالية والقانونية : ..... (٣٠٧)

المبحث الثاني - الاهمية السياسية والاقتصادية والاجتماعية

للميزانية ودورها في المالية العامة الحديثة : ..... (٣١٥)

المبحث الثالث - القواعد الفنية التي تحكم الميزانية

( مفهومها التقليدي وتطورها المعاصر ) : ..... (٣١٨)

الخواتمة ( مراجع وتعليقات ) : ..... (٣٢٣)

### الفصل الثاني

دورة الميزانية العامة ومراحلها المختلفة  
مع اشارة موجزة لاساليب الرقابة  
على تنفيذها في الاقتصاد العام

تمهيد : ..... (٣٢٨)

المبحث الاول - الميزانية العامة في مرحلتى الاعداد والاعتاد

( الجانب التوضيحي من دورة الميزانية ) : ..... (٣٣٩)

المبحث الثاني - كيفية تقرير النفقات والامدادات العامة في

ميزانية الدولة ( الجانب التطبيقي في دورة الميزانية ) : ..... (٣٤٦)

المبحث الثالث - الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة وأساليبها

في الاقتصاد العام : ..... (٣٥١)

الخواتمة ( مراجع وتعليقات ) : ..... (٣٦٢)

### الفصل الثالث

#### الإدماج المالى والاقتصادى والاجتماعى للميزانية العامة وفقا لمتطلبات وأهداف السياسة المالية للدولة

تمهيد : ..... (٣٦٦)

المبحث الأول - التقسيمات العلمية والاقتصادية للميزانية

العامة . ( الإدماج المالى لميزانية الدولة ) : ..... (٣٦٨)

المبحث الثانى - تطور تقسيمات الميزانية العامة بزيادة

دور الدولة فى النشاط الاقتصادى ( ظهور ميزانية الاداء

وضرورة تطوير الفن المالى فى هذا المجال ليسير ما طرأ على

الاقتصاد العلم من تطورات ) : ..... (٣٨٣)

المبحث الثالث - الإدماج الاقتصادى والاجتماعى

للميزانية العامة فى الاقتصاد القومى ( دور الموازنة

فى التوازن العلم للاوضاع المالية والاقتصادية

والاجتماعية ) : ..... (٣٩٣)

المواضى ( مراجع وتعليقات ) : ..... (٤١٩)

فهرست المراجع (٤٢٩)

(أ) باللغة العربية ..... (٤٢٩)

(ب) باللغة الفرنسية ..... (٤٣٥)

(ج) باللغة الانجليزية ..... (٤٤٣)

محررات الدراسة ..... (٤٤٩)

..... (٤٥٤)

[ تم بحمد الله ]







